

ESTUDIOS SOBRE

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**EN LA ARGENTINA
CONTEMPORÁNEA**

Sebastián Barros

Ana Castellani

Diego Gantus

COORDINADORES

PISAC



CLACSO



Consejo de Decanos
de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas



**Estudios sobre Estado,
gobierno y administración
pública en la Argentina
contemporánea**

Equipo de investigación

COORDINADOR/A

Sebastián Barros
Ana Castellani
Diego Gantus

INVESTIGADORAS/ES

Nicolás Azzolini
Yanina Guthmann
Juan Bautista Lucca
María Elena Martín
María Mercedes Tenti

ASESOR/A CIENTÍFICO/A

Dora Orlansky
Antonio Camou

**ESTUDIOS SOBRE
ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN LA ARGENTINA
CONTEMPORÁNEA**

La investigación en la que se basa este libro fue financiada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes.

Este libro, igual que todos los que componen la Colección Estados de la Cuestión - Pisac, ha sido evaluado por dos expertos externos al Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea.

**ESTUDIOS SOBRE
ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN LA ARGENTINA
CONTEMPORÁNEA**

SEBASTIÁN BARROS
ANA CASTELLANI
DIEGO GANTUS
(COORDINADORES)



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
SOBRE LA SOCIEDAD
ARGENTINA CONTEMPORÁNEA



Consejo de Decanos
de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas

Primera edición, 2016

Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea / Sebastián Barros ... [et al.] ; coordinación general de Sebastián Barros ; Ana Gabriela Castellani ; Diego Gantus. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CODESOC - Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas. PISAC-Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-223-4

1. Argentina. 2. Estado. 3. Gobierno. I. Barros, Sebastián II. Barros, Sebastián, coord. III. Castellani, Ana Gabriela, coord. IV. Gantus, Diego, coord.
CDD 350

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo

Pablo Gentili

Directora Académica

Fernanda Saforcada

Área de Producción Editorial y Contenidos Web

Coordinador Editorial: Lucas Sablich

Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875|
e-mail clacso@clacso.edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  Asdi

Diseño: trineo

Maquetación y corrección de textos: Lucila Schonfeld - edit.ar

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

ISBN: 978-987-722-223-4

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

Impreso en Argentina. Hecho el depósito que marca la ley 11723

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	15
Capítulo 1	
Estudios sobre el Estado en la Argentina contemporánea	
Ana Castellani y Leandro Sowter	21
Capítulo 2	
Estudios sobre el gobierno en la Argentina contemporánea	
Sebastián Barros	77
Capítulo 3	
Estudios sobre el administración pública en la Argentina contemporánea	
Diego Gantus	171

PRESENTACIÓN

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO DEL TRABAJO de un equipo de investigadores e investigadoras de diferentes universidades del país que fueron seleccionados/os a través de un concurso nacional con el fin de participar en un proyecto centrado en el análisis de la producción reciente de las ciencias sociales, en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC).

En efecto, el PISAC asumió la tarea de revisar integralmente la producción escrita de las ciencias sociales en relación con la sociedad argentina contemporánea, teniendo en cuenta la diversidad de enfoques y perspectivas, así como la heterogeneidad regional e institucional de los ámbitos de producción. El objetivo de tal revisión crítica permitiría, en última instancia, construir estados de la cuestión exhaustivos sobre distintos núcleos temáticos referidos a aspectos sociales, políticos, económicos y culturales de la Argentina actual.

Cabe señalar que este proyecto se funda en la rica tradición de investigación social de nuestro país, aunque también reconoce su carácter fragmentado, las asimetrías regionales e institucionales, la tendencia a la “metropolitanización” en la definición de objetos de indagación y en la construcción de interpretaciones científicas, las dificultades para la circulación de los conocimientos y la relativa “invisibilización” de gran parte de la producción, en particular la que se realiza en ámbitos “periféricos”.

El primer desafío que se enfrentó en esta tarea de revisión fue definir los núcleos temáticos, dada la imposibilidad material de cubrir todos los objetos de interés científico-social. En línea con la lógica colaborativa y participativa del Programa se procuró convocar a diversos actores y consensuar un conjunto de núcleos que, además, estuvieran en estrecha relación con las preocupaciones y las tradiciones investigativas de las cuatro

disciplinas que alberga el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC), ámbito institucional de radicación del PISAC: Sociología, Ciencia Política, Trabajo Social y Comunicación Social. Como resultado de este proceso se delimitaron los siguientes núcleos temáticos:

1. Estructura social
2. Condiciones de vida
3. Estado, gobierno y administración pública
4. Ciudadanía, movilización y conflicto social
5. Diversidad sociocultural
6. Consumos culturales

Pero la definición de los núcleos temáticos exigió, además, un trabajo de elaboración que permitiera dotarlos de sustancia. En primer lugar, y atendiendo a que sus denominaciones fueron concebidas como rótulos más bien generales, correspondía preguntarse: ¿qué temas, áreas, campos de interés, dimensiones agrupa cada uno de ellos? Pero también resultaba clave indagar, por un lado, en torno de las hipótesis que se han propuesto en relación con dichos temas, áreas, campos de interés y dimensiones y, por el otro, acerca de los resultados y conclusiones de las investigaciones correspondientes. Finalmente, también parecía oportuno explorar cómo se sitúan las producciones de las ciencias sociales argentinas en los debates nacionales e internacionales sobre cada tema.

Para abordar estas preguntas se consideró fundamental contar con un documento marco en el que se diera cuenta, preliminarmente, de los diferentes temas, ejes problemáticos, debates y perspectivas teóricas relacionadas con cada núcleo temático. En estos documentos quedó en evidencia el carácter multidimensional de los núcleos seleccionados, cuya operacionalización permitió articular una amplia gama de problemas de interés de las ciencias sociales contemporáneas, desde estratificación y movilidad social hasta consumos de arte, pasando por desigualdad, pobreza, migraciones, género y sexualidad, mercados de trabajo, ruralidad, hábitat, salud, educación, desarrollo, políticas públicas, movimientos sociales, protesta social, acción colectiva, religiosidad, medios de comunicación, apropiación de nuevas tecnologías, entre muchos otros.

Para poder contar con materiales de análisis concretos se debió conformar un *corpus*, y para ello la propuesta consistió en llevar a cabo un muestreo intencional organizado a partir de un conjunto de matrices:

1. Matriz de *temas / dimensiones / perspectivas* (teóricas y metodológicas) / *problemas / hipótesis* (elaborada sobre la base de los documentos marco ya mencionados).
2. Matriz de *regiones / instituciones / perfiles de autores*. En cuanto a las regiones se tuvo en cuenta un doble aspecto: a) producida en *x* región; y b) producida sobre, acerca de *x* región.
3. Matriz de *tipo de publicación* (libro / capítulo / artículo / ponencia) - *tipo de trabajo* (ensayo / investigación teórica / investigación empírica, etcétera).
4. Matriz de *dimensión temporal* (delimitación temporal como *objeto de análisis* y como *fecha de publicación*).

La yuxtaposición o combinación de las diferentes matrices, que generó una complejidad creciente, permitió reconstruir la heterogeneidad del campo de producción académica sobre la base de las dimensiones consideradas. Obviamente, no se pretendía cubrir hasta el más mínimo detalle todos los “espacios” producidos a partir de la combinación de las matrices. En cambio, la idea fue tomarlos como un marco de referencia que hiciera posible la concreción de la exhaustividad (en relación con los múltiples aspectos de relevancia para el PISAC) y de visibilidad de las producciones “periféricas” (en cuanto a la perspectiva, tema, ámbito de producción, soporte de publicación, etc.). En definitiva, se pretendía evitar que el análisis se concentrara en un único tipo de producción, en pocos autores de una misma región o institución y acerca un mismo tema (o dimensión) y/o sobre perspectivas muy afines entre sí.¹

¹ Resulta claro que al conformar un *corpus* a partir de este esquema de matrices se puede resolver el problema de cómo dar cuenta de la heterogeneidad de la producción; pero se corre el riesgo de perder de vista que en un campo determinado no todas las producciones cuentan del mismo modo (reconocimiento, impacto, carácter hegemónico o alternativo, etc.). Por este motivo, se consideraron otros elementos que permitieran contextualizar las producciones seleccionadas atendiendo a los elementos apenas señalados.

Para hacer operativa la búsqueda y posterior selección de materiales se recurrió a una serie de estrategias y fuentes complementarias:

1. Búsqueda a través de bases de datos o repositorios, usando filtros, palabras clave y descriptores.
2. Búsqueda e identificación a través de colegios invisibles y referencias de informantes clave (expertos en la materia).
3. Búsqueda a través de listados de revistas → índices de artículos / índices de autores.
4. Búsqueda a través de listados de editoriales → colecciones de libros → títulos de libros → índices de libros.
5. Búsqueda a través de listados de congresos → listados de mesas temáticas → índices de ponencias / índices de autores.
6. Búsqueda basada en la exploración de los listados de centros e institutos de investigación → equipos → líneas → proyectos → producciones enmarcadas en los proyectos.
7. Búsqueda a partir de una estrategia “bola de nieve”, tomando las referencias bibliográficas de otros trabajos identificados / seleccionados con anterioridad.

Dado que las bases de datos internacionales se restringen a la producción indizada y, dentro de ella, tienden a subvalorar los libros y las ponencias de congresos, así como las revistas periféricas (en este caso la mayoría de las publicadas en la Argentina), resultó fundamental recurrir a las estrategias complementarias indicadas más arriba. Pero para poder llevarlas a cabo fue necesario, en varios casos, realizar una minuciosa tarea de elaboración *ad hoc* de bases de datos (por ejemplo de revistas de ciencias sociales publicadas en la Argentina; de congresos, jornadas y encuentros; o de editoriales y catálogos de libros) a partir de las cuales poder rastrear y seleccionar producciones específicas.

En sentido estricto, los trabajos que conformaron el *corpus* se limitan al período comprendido entre los inicios de la década de 2000 y los primeros años de la de 2010. En sentido amplio, el ciclo analizado en la investigación (y en la producción resultante) abarcó desde la recuperación democrática hasta la actualidad. Por lo tanto, si bien se trabajó en detalle con las publicaciones más recientes, se requirió la revisión puntual de

textos de períodos anteriores con el fin de facilitar la elaboración de estados de la cuestión que recuperaran un sentido diacrónico en relación con los temas y debates abordados en cada núcleo temático.

El producto final de cada uno de los seis proyectos enmarcados en esta línea de investigación es un libro, como el que aquí se presenta, que se centra en la exposición sistemática del estado de la cuestión, y que se organiza a partir de una serie de interrogantes interrelacionadas:

- ¿Qué se ha preguntado la sociedad argentina sobre el tema *x*?
- ¿Qué se han preguntado las ciencias sociales sobre el tema *x*?; o cómo han recuperado y problematizado desde un punto de vista científico las preguntas de la sociedad?
- ¿Cuáles son los principales saberes de las ciencias sociales en relación con el tema *x*?
- ¿Cuáles han sido las principales perspectivas, en el mundo y en la Argentina, para estudiar el tema *x*?
- ¿Cuáles son las ideas centrales y las diferencias entre las perspectivas que abordan los distintos subtemas relacionados con el tema *x*?

Por sus características, se espera que estos libros se conviertan rápidamente en textos de referencia para la formación universitaria, en la medida en que presentan de modo sistemático y exhaustivo la producción argentina reciente sobre temas de interés para muchos de los cursos de grado y posgrado que conforman los planes de estudio de las carreras de ciencias sociales.

Dr. Juan Ignacio Piovani
Director del Programa de Investigación
sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC)

INTRODUCCIÓN

LOS ESTUDIOS SOBRE ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA tienen una larga tradición en la producción académica de nuestro país. Al menos desde la década de 1960, diversos científicos sociales y políticos se preocuparon por pensar temas tan variados como el papel del Estado en el desarrollo, el rol de las burocracias públicas, la inestabilidad del régimen político, las características de las democracias, los golpes militares, las formas de la representación, los procesos de reforma de la administración pública, entre muchos otros.

El objetivo de este libro es doble: por un lado presentar sucintamente los principales debates y ejes de investigación académica sobre Estado, Gobierno y Administración Pública en la segunda mitad del siglo XX en el país y en la región; por el otro, realizar una presentación crítica y sistematizada de la producción académica argentina referida a estos tópicos publicada entre los años 2000 y 2012.

Las preguntas que vertebran la exposición son dos: ¿cuáles son los principales saberes de las ciencias sociales en relación con el eje temático Estado, Gobierno y Administración Pública? ¿Cómo se retoman y enriquecen estos saberes en la producción académica local del período 2000-2012? La pretensión general es acercar a los estudiantes y/o interesados en estos temas una primera aproximación a la producción académica local en un lenguaje claro y una forma sencilla y precisa a la vez.

El trabajo se enmarca en un proyecto mayor financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas del país, el Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), que se lleva adelante desde 2013 en todo el país. El libro presenta los resultados de la primera fase de este programa (2013-2015), dedicada al

análisis crítico de la producción académica y la construcción del estado del arte sobre diversos núcleos temáticos; en este caso, el núcleo Estado, Gobierno y Administración Pública.

Acerca de la estrategia metodológica y el plan de trabajo

Para organizar la investigación se trabajó en cuatro fases sucesivas. La primera consistió en la identificación de los principales tópicos, áreas, ejes de discusión que atravesaron la producción académica argentina sobre el núcleo temático Estado, Gobierno y Administración Pública durante la segunda mitad del siglo XX, señalando los principales hallazgos, hipótesis y conclusiones de esos trabajos clásicos y su vinculación con los debates internacionales. Esta tarea permitió orientar la selección de materiales para la segunda fase, dedicada a la elaboración de una matriz exhaustiva de producciones académicas de diversos tipos (ponencias, libros, artículos, capítulos de libros) sobre los temas centrales del núcleo. Los criterios para la selección de estos materiales no solo fueron temáticos, sino que además contemplaron la heterogeneidad institucional, regional y el tipo de publicación. Para cada una de ellas se registraron diversos datos vinculados con las características formales y conceptuales de las diversas producciones. El análisis de esta grilla permitió ingresar en una tercera etapa: la elaboración de una muestra intencional de 72 publicaciones sobre el núcleo temático, realizadas entre 2002 y 2012. Los criterios de muestreo apuntaron a la saturación de un campo heterogéneo organizado a partir de cuatro variables: temas, regiones, tipo de publicación y dimensión temporal (del objeto y de la publicación). Finalmente se procedió a realizar un análisis cualitativo de cada una de esas 72 producciones que integraban la muestra, aplicando una misma guía de relevamiento.

Acerca de las características de la muestra relevada

La grilla consolidada sobre la que se realizó el análisis cualitativo de cada una de las producciones contiene 72 publicaciones en total, de las cuales: 37 son artículos de revista, 25 son ponencias, 7 son libros y 3 son capítulos de li-

bros. La mayor cantidad de publicaciones están editadas entre los años 2008 y 2010, siendo 2009 el año que concentra el mayor número: 15. La mayoría de las publicaciones son responsabilidad de un solo autor: 51 del total, mientras que 15 publicaciones son de dos autores y 5 de tres autores.

El tipo de trabajo que predomina es la investigación empírica (29), seguidos por ensayos (24), investigaciones teóricas (9), estados de la cuestión (5), otros (3) y estudios propositivo-normativos (2). En relación al contenido de los trabajos, el tema principalmente abordado es “Reforma del Estado”, temática al que adscriben 16 trabajos, seguido por “Estado” con 14 y “Gobierno” con 14. Es decir 28 trabajos tratan directamente sobre el tema: “Estado y Gobierno”. Le siguen “Políticas públicas” con 10 y “Administración pública” con 4, entre los más mencionados.

De los libros publicados (7), la gran mayoría (5) fueron publicados en Buenos Aires y solo uno, que es producto de una tesis, tiene referato. En contraste, la mayoría de los artículos (24 sobre 37) tienen referato, mientras que 12 no lo aclaran. En cuanto al soporte de publicación, la mayoría de los artículos (27) son papel y digital.

Otro aspecto que vale la pena mencionar concierne a los “Trabajos empíricos”, que suman 29 del total, de los cuales solo 20 tienen un estado de la cuestión, aunque la mayoría (26) definen su marco teórico-conceptual. Asimismo, 12 trabajos tienen un apartado metodológico y 21 presentan explícitamente sus hipótesis. En cuanto a las estrategias metodológicas, predominan los trabajos cualitativos (13) y las triangulaciones (12), quedando en minoría los cuantitativos (5). La mayoría de los trabajos empíricos combinan el uso de datos primarios y secundarios (21), pero solo 2 usan exclusivamente datos primarios, mientras que 7 solo usan datos secundarios. Los conceptos metodológicos utilizados son en su gran mayoría fuentes documentales y archivos históricos (11), seguido por análisis estadístico (8) y uso de variables (5).

La gran mayoría de los trabajos (49) no especifican estar vinculados a programas, proyectos de investigación o tesis. El resto (23) sí lo hace, de los cuales 18 consignan ser Proyecto/Programa de investigación, de los cuales a su vez 2 son PICT financiados por la ANPCYT. Las publicaciones vinculadas a tesis suman 3.

De la grilla se desprende que la mayoría de los autores consignan su afiliación institucional (65 sobre 72). La mayoría de las instituciones con las

que se presentan los autores son universidades y son argentinas, entre las que se destaca la Universidad de Buenos Aires y el CONICET. Siguen, la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y, en menor medida, la Universidad Nacional del Litoral (UNL), la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Del total, solo 3 no son universidades y 4 son instituciones extranjeras.

En concordancia con lo anterior, se destaca que la gran mayoría de los autores se encuentran radicados en la zona de Capital Federal, con 31 del total; seguido por la zona Metropolitana con 11, el NEA-Litoral con 8 y Centro con 7.

Las publicaciones que recibieron subsidios (24) son menos que las que no recibieron (43). Entre las que recibieron subsidios, la mayoría lo percibió de universidades nacionales (7), seguidos por organismos internacionales multilaterales (5).

Los trabajos realizados en colaboración, con otros equipos, instituciones o países, llegan a 9, de los cuales la mayoría de los cuales son internacionales (7).

Acerca de la estructura del libro

Para facilitar la exposición el libro se divide en tres partes, una para cada nudo temático, estructuradas de manera similar: un primer apartado vinculado con los debates clásicos sobre cada uno de los temas, un segundo apartado donde se presentan sistemática y articuladamente los resultados del análisis cualitativo de la producción del período 2000-2012, identificando los principales tópicos, debates, resultados de investigación y propuestas de intervención en cada caso, y un tercer apartado en donde se presenta un breve balance de la producción analizada.

En la primera parte, Ana Castellani y Leandro Sowter identifican los principales ejes de controversia sobre el tema Estado en la producción académica desde la década de 1960 para adentrarse luego en el análisis de la producción más reciente sobre este núcleo temático. Se constata la relevancia del tópico Estado y desarrollo a lo largo de todo el período, y se presentan además los ejes más recientes: Estado y políticas públicas y Estado y

movimientos sociales. En la segunda, Sebastián Barros hace lo propio con el eje Gobierno, identificando cinco líneas generales de discusión: descentralización, fragmentación, dinámica subnacional, crisis de representación, comunidad política e identidad. Finalmente, Diego Gantus muestra la evolución del debate sobre la Administración Pública desde sus orígenes en el siglo XIX y las características más recientes de la producción en esta área organizada en torno a cuatro tópicos: las teorías de la administración, la política de la administración, la organización del Estado y su reforma, y el proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas.

Finalmente, cabe resaltar que se trata de una primera aproximación a una muestra intencional de trabajos académicos producidos en nuestro país sobre estos grandes temas en el período 2000-2012. De ninguna manera existe una pretensión de exhaustividad completa, se trata de un análisis sobre un primer corpus bibliográfico que seguramente servirá para habilitar nuevas y más profundas investigaciones en el futuro.

ESTUDIOS SOBRE EL ESTADO EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Ana Castellani y Leandro Sowter

Antecedentes

Desde sus orígenes como disciplina científica, los estudios sobre el Estado ocuparon un lugar relevante en la reflexión sociológica. Siguiendo a Guillermo O'Donnell (1986) es posible plantear tres dimensiones de análisis que pueden ser de gran ayuda a la hora de estructurar el campo de los estudios sobre el Estado en la Argentina actual: a) el Estado como co-constructor de relaciones sociales (dimensión socioeconómica); b) el Estado como burocracia y/o conjunto de instituciones públicas (dimensión político administrativa) y el Estado como monopolio de la violencia simbólica, presentándose ante la sociedad como garante del bien común (dimensión ideológica).

En forma estilizada, podemos identificar tres grandes ejes de preocupación teórica que tuvieron impacto en nuestro país y que sirvieron de base para el desarrollo de una prolífica producción empírica. Estos ejes pueden pensarse en paralelo con las dimensiones propuestas por O'Donnell y nos permiten una primera aproximación a la producción académica argentina reciente; aunque de ningún modo pueden considerarse únicos y excluyentes.

El primer núcleo de debate se articula en torno a la problemática relación entre Estado y sociedad para entender/explicar la acción estatal. Concretamente, desde diversos paradigmas teóricos se ha pensado con distintos énfasis el papel de esta relación en la formulación e implementación de diversas políticas públicas. Problemáticas como el poder de veto de los capitalistas, la conformación de alianzas sociales para sostener acciones estatales, la formación de grupos de interés para incidir en la definición de las políticas públicas, los marcos institucionales, los niveles de autonomía estatal, la im-

portancia de los intereses de las diversas fracciones de las burocracias públicas y la relevancia de las capacidades estatales en la implementación de políticas se desprenden de este primer núcleo de debates.

Un segundo eje derivado del anterior se estructura alrededor del papel que cumple el Estado en los procesos de desarrollo. Dentro de este amplio tópico, se articulan debates más específicos sobre: a) la relación entre el Estado y ciertos actores sociales considerados relevantes en la construcción de un proceso de desarrollo capitalista (empresarios y trabajadores); b) el rol del Estado en la construcción de un sistema nacional de innovación y en la definición de políticas científico-tecnológicas; y c) el papel que el propio Estado cumple en el proceso de acumulación de capital, en tanto productor de bienes y servicios estratégicos, regulador de mercados clave y promotor de inversiones fijas de envergadura.

Un tercer núcleo de análisis se erige en torno al estudio de las “categorías” o “actores estatales”: burocracias, tecnocracias y fuerzas armadas y de seguridad. En tanto los dos primeros actores serán abordados en este documento en el capítulo correspondiente a la administración pública, nos centraremos en los debates en torno a la intervención política de las Fuerzas Armadas, que en América Latina ha sido ampliamente desarrollado.

Insistimos en subrayar que esta es una primera aproximación al campo de los estudios sobre el Estado cuyo valor consiste en estructurar el análisis de la numerosa producción académica que se viene realizando sobre este tema en el país en las últimas décadas.

Estado/sociedad en la definición de políticas públicas

Es posible agrupar la bibliografía sobre la relación Estado/sociedad vinculada a la explicación sobre la definición de políticas públicas en dos grandes corrientes tributarias de matrices teóricas diversas. Por una parte, se encuentran las explicaciones de cuño socio-céntrico (tanto en su vertiente liberal-pluralista como marxista), donde las políticas estatales surgen de las demandas sociales, por la presión ejercida por distintos actores sociales o grupos de interés. Por otro, las de matriz Estado-céntrica, en donde las políticas se explican por objetivos propios de las elites estatales y/o de las condiciones institucionales en cada momento histórico.

Dentro de las explicaciones de cuño socio-céntrico, las tributarias de perspectivas teóricas marxistas tuvieron gran repercusión en la producción académica local. Especialmente, en sus versiones estructuralistas, se destacan los planteos sobre el poder de las clases capitalistas, el peso de la “acción estructural” de los empresarios a partir de las decisiones de inversión que se toman a nivel de la firma y las alianzas sociales como sustento de las políticas públicas (Block, 1977; Offe, 1985; O’Donnell, 1977; Portantiero, 1977; Poulantzas, 1986 y 1991). Por el contrario, es menor la impronta relativa en la producción local de las miradas liberal-pluralistas que plantean al Estado como un procesador de diversas demandas que se articulan en la sociedad civil por medio de diversos grupos de interés (Bentley, 1949; Olson, 1980; Truman, 1951).

Dentro de las explicaciones Estado-céntricas, las neo-institucionalistas fueron las de mayor repercusión en la producción local. Las nociones de autonomía enraizada y capacidad administrativa fueron recuperadas en el análisis de los procesos de reforma estructural que se dieron en la región durante la década de 1990 (Amsden, 1989; Evans, 1995 y 1996; Skocpol, 1989). Más recientemente, se incorporaron los aportes de la llamada Escuela de la Elección Pública, en donde el Estado aparece como un conjunto de actores que maximizan sus propios intereses y cuya acción se explica por la propia lógica y racionalidad de la función pública cuya ventaja es la de presentar al Estado como un conjunto de actores con intereses diversos y no como un actor monolítico (Buchanan, 1968, 1969, 2003; Rosa, 2001).

Rol del Estado en los procesos de desarrollo

En términos estilizados se pueden identificar cuatro grandes respuestas a la pregunta sobre el papel de la intervención estatal en la construcción de un proceso de desarrollo sostenido: aquellas en que el Estado es el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” económico (Hirschman, 1958; Myrdal, 1957; Gerschenkron, 1962; Cardoso y Faletto, 1969); aquellas que suponen que el exceso de intervención estatal es el que genera distorsiones severas en el funcionamiento económico que impiden alcanzar el desarrollo, ya que obtura los mecanismos mercantiles básicos (Dornbusch y

Edwards, 1990; Friedman, 1962; Grindle, 1991 y Kruger, 1974); las que consideran que la calidad de la intervención estatal y los marcos institucionales existentes son cruciales para explicar el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo (Evans, 1995 y 1996; Sikkink, 1993 y Shapiro y Taylor, 1991); y finalmente, las que advierten sobre la importancia de analizar la relación entre el Estado y los empresarios para entender la persistencia del subdesarrollo (Amdsen, 1989 y 1991; Chibber, 2002 y 2003; Nochteff, 1994 y Schneider, 1999).

Ahora bien, el interés académico por establecer el papel de la intervención estatal en los procesos de desarrollo se deriva en gran medida del peso que el propio Estado adquirió en el conjunto de la actividad económica, en particular en los países de industrialización tardía: tanto como o regulador, promotor o directamente productor de bienes y servicios. Este fenómeno histórico de crecimiento de la intervención económica estatal, generalmente no se dio en paralelo con un incremento de las capacidades estatales generando una distancia entre cantidad y calidad en la intervención.

Para el caso argentino podemos identificar tres grandes líneas de indagación sobre los problemas del desarrollo. La primera de ellas, está integrada por los trabajos generados en el campo de la Economía Política y la Historia Económica, dedicados a: reconstruir y analizar la trayectoria de las políticas macroeconómicas en el largo plazo (De Pablo, 1984; Ferrer, 1973 y 1977; Gerchunoff y Llach, 1998; Rappoport, 2000; Vitelli, 1986); la estructura y dinámica del patrón de acumulación (Arceo y Basualdo, 1999; Basualdo, 2006; Nochteff, 1994; Schvarzer, 1999); las diversas políticas de promoción estatal a la industria y sus resultados (Azpiazu y Basualdo, 1990; Azpiazu, 1987; Ferrucci, 1986; Katz, 1996; Kosacoff y Azpiazu, 1989; Rougier, 2004; Schorr, 2005; Schvarzer, 1987 y 1993); y el papel del Estado en la producción directa de bienes estratégicos (Belini, y Rougier, 2008; Rougier, 2011; Schvarzer, 1979). En conjunto, estos trabajos resaltan el carácter profundamente regresivo que adquirió el modelo de acumulación desde la última dictadura, el alto grado de concentración y centralización del capital que favoreció a un reducido espectro de firmas, y la estrecha articulación existente entre la orientación de las políticas públicas y el crecimiento de algunas fracciones empresarias.

Una segunda línea de investigación se inscribe en el campo de los estudios sociológicos y aborda el análisis de la relación entre Estado y em-

presarios desde diversas perspectivas teóricas (Basualdo, 2001; Castellani, 2006; Lewis, 1993; Niosi, 1974; O'Donnell, 1977 y 1978; Portantiero, 1977; Pucciarelli, 2004a; Sábato, 1991; Sidicaro, 1988, 2001 y 2002, 1990; Palomino, 1988; Schvarzer, 1991; Sidicaro, 1988; Viguera, 1997 y 2000). En estas producciones se subraya el gran poder de gravitación que adquirieron en las últimas décadas las corporaciones y asociaciones informales del empresariado en el diseño e implementación de las políticas públicas, y de la multiplicidad de prácticas desarrolladas por los capitalistas para organizar sus intereses y presionar sobre los diferentes gobiernos, con el fin de orientar en su favor la intervención económica del Estado.

Finalmente, desde los estudios politológicos o sociopolíticos se encararon diversos trabajos dedicados a analizar el proceso de construcción de las políticas públicas y la incidencia de los diversos factores que permiten explicar sus particulares derroteros (Camou, 1997; O'Donnell, 1982; Orlansky, 2001; Oszlak, 1980, 1984 y 1990; y Roffman, 1998; Twaithes Rey y Castillo, 2008). En general, estos trabajos dan cuenta tanto del conflicto intra e interinstitucional que se desata durante las diferentes etapas que involucra el proceso de intervención estatal, como del progresivo deterioro de ciertas capacidades estatales, consideradas centrales para el adecuado desarrollo de las políticas diseñadas.

Intervención política de las Fuerzas Armadas en América latina¹

En la muy abundante literatura sobre la intervención política de las Fuerzas Armadas en América latina podemos encontrar dos grandes líneas de indagación. Por un lado, la corriente sistémica —o “funcional-teleológica”—, supone la postulación de un imperativo o lógica de funcionamiento societal que debe por fuerza cumplirse por medio de algún mecanismo impersonal e independiente de los designios o voluntad de los actores involucrados, que aparecen como “portadores” o elementos funcionales a esa “meta-racionalidad” impersonal. Los postulados de esta corriente están presentes, por ejemplo, en los análisis sesentistas influidos

¹ Reconstrucción en base al exhaustivo estado de la cuestión que presenta Canelo (2006) en el capítulo I.

por la “Teoría de la modernización” (Johnson, 1962 y 1964; O’Donnell, 1972; Pye, 1962). Esta corriente también ha influido en los análisis deudores de la “Teoría de la dependencia” (O’Donnell, 1977, 1979, 1982 y 1997b), los “fascismos” dependientes (Borón, 1977; Briones, 1978), el “nuevo autoritarismo” (Cardoso, 1985; Collier, 1985; Cheresky y Chonchol, 1985; Garretón, 1980; Linz, 1975), etc., con enfoques muy diversos. Posteriormente, este tipo de estudios influirá notablemente en la aparición, entre fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, de un conjunto de trabajos de tipo “realista-estratégicos” (Bustamante, 1986), que colocarán especial atención en la forma en la cual las transformaciones en el escenario estratégico internacional con nuevas hipótesis de guerra, nuevos requisitos de equipamiento, nueva doctrina y organización, etc., caracterizado por la expansión de su papel en temas de seguridad interna. Aquí se ubican, entre otros, los estudios sobre el “nuevo profesionalismo”, la “expansión militarista”, los “Estados de Seguridad Nacional”, etc. (Brunner, 1980; Camacho, 1982; López, 1986; Rouquié, 1984; Varas y Agüero, 1978).

Por otro lado, una segunda corriente enfatiza el análisis del actor militar, cuya acción sería el producto de determinados valores, intereses y objetivos –internos y/o externos–. El énfasis está puesto en: a) las relaciones que las instituciones militares entablan con la “sociedad civil”, formada por un conjunto de grupos en competencia entre sí, con intereses contrapuestos, donde las intervenciones militares apuntarían a resolver esos enfrentamientos, favoreciendo los intereses de uno u otro sector, jugando un rol de “instrumento” o “brazo armado” de intereses ajenos (Cotler, 1969; Needler, 1968; Vazeilles, 1985; Germani y Silvert, 1976; Nun, 1966 y 1976; Johnson, 1964; Huntington, 1990; Portantiero, 1977); b) en las actitudes políticas de los oficiales como producto de determinado tipo de “socialización restringida” (Adorno, 1965; Stouffer, 1965), donde las interacciones sociales básicas de los individuos se realizan en el interior de un solo grupo o institución –“total”–, caracterizado por una significativa carencia de interacciones “extra-organizacionales” (Goffman, 1961 y 1987); c) en el carácter “profesional” de las Fuerzas Armadas, asociado generalmente con lo burocrático, el monopolio del manejo o administración de la violencia, la autonomía y una fuerte estructura jerárquica, comenzará a diferenciarse el rasgo principal que hace a su especificidad profesional: la

pertenencia estatal (Finer, 1969; Huntington, 1995; Janowitz, 1967; Stepan, 1988); y d) la comprensión del rol militar a partir de la pretendida defensa de un “interés general” —el del Estado— donde los militares no deberían ser entendidos como un grupo social más, sino como parte fundamental y activa del aparato estatal, como una elite especializada de funcionarios o burócratas pretendidamente carentes de intereses personales distintos a los del Estado, y portadores de un proyecto ético-político cuya legitimidad excede los particularismos (Finer, 1969; Rouquié, 1981, 1982 y 1984; Varas, Agüero y Bustamante, 1980).

La producción de las ciencias sociales sobre el Estado en la Argentina contemporánea

En los últimos quince años distintos autores, desde diferentes enfoques y perspectivas, han problematizado una serie de cuestiones que constituyeron en diversa medida un aporte a los estudios sobre el Estado. En general, se puede observar una revalorización en el análisis del Estado, lo cual ha permitido cierta renovación teórica, así como el desarrollo de diversas investigaciones empíricas que tratan acerca de aspectos acotados, como las políticas públicas, la transparencia-corrupción de las prácticas estatales, el rol de los actores y las funciones regulatorias del Estado, entre otras. Desde estos estudios empíricos se han abierto líneas de análisis interesantes acerca de las prácticas estatales, las políticas públicas y el rol de los diversos actores en el proceso de definición e implementación de políticas públicas. A partir de allí, surgen interesantes perspectivas que abren la caja negra del Estado y ponen de relieve factores que intervienen en la formulación (y ostensiblemente en el resultado) de las políticas.

Los distintos trabajos pueden agruparse en torno a tres grandes ejes: a) políticas públicas, b) desarrollo y c) conflicto social. Como se verá, los diversos estudios generan aportes sobre estos tres tópicos, haciendo que su clasificación sea un tanto arbitraria. Sin embargo, consideramos que cada uno de los autores se enfoca predominantemente en una problemática determinada y, más allá que se discutan temas vinculados a los otros tópicos, esto justifica su clasificación.

Estado y políticas públicas

En los estudios acerca del Estado, un primer grupo de autores se ha centrado en el análisis de determinados aspectos que hacen ya sea a su estructura institucional, ya sea a la calidad o características de sus políticas. Oscar Oszlak (2005), entre otros, profundizando trabajos previos sobre el Estado argentino, da cuenta de las sucesivas reformas a través de estudios empíricos de algunas de sus políticas. En “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner”, este autor parte del proceso de reforma del Estado y describe y explica qué consecuencias tuvieron esas reformas sobre las capacidades estatales de gestión y su consecuente impacto en materia de producción de valor público. Específicamente, analiza a nivel empírico esos impactos en los sectores agropecuario, agroalimentario y de las telecomunicaciones de la Argentina de Menem a Kirchner (1989-2005).

En realidad, se ocupa más del gobierno de Menem y observa que el proceso de reforma estatal y las privatizaciones,² además de generar los consabidos desequilibrios sociales, impactaron negativamente en las capacidades estatales y la producción de valor público.

Al pasar del gigantismo al raquitismo estatal, se perdieron irremediablemente capacidades institucionales críticas. La función de producción de las organizaciones estatales, es decir, la combinación de recursos materiales y humanos requeridos para cumplir con las misiones y funciones reservadas a esta esfera, se vio crecientemente deformada. Ni siquiera la denominada “segunda reforma del Estado”, que en los papeles estaba destinada a fortalecer lo que había quedado del aparato institucional luego de la “cirugía” extrema a que había sido sometido, consiguió revertir los estragos de la “primera generación de reformas (Oszlak, 2005: 31).

En este contexto, remarca que las “fuerzas externas”, como el proceso de globalización, la internacionalización del Estado y la integración regio-

² Proceso de reforma estatal que, como veremos en las secciones que siguen, tuvieron impacto también en varias dimensiones vinculadas a las formas de estructuración política y administrativa en el nivel nacional y subnacional.

nal, redujeron la capacidad de decisión autónoma de los gobiernos nacional y subnacionales, ya que sus políticas debían someterse a una lógica supranacional o a las condicionalidades impuestas otros gobiernos o entidades financieras multilaterales (2005: 31).

Un aporte interesante de este trabajo consiste en el análisis del impacto de estas transformaciones del Estado y la economía en sectores específicos, en donde el autor observa una bifurcación, con marcadas diferencias entre los sectores productivos (agro y agroalimentos) y el de las telecomunicaciones. De tal manera, si en la actividad agropecuaria y agroindustrial “la dinámica sectorial [...] se vio mucho más marcada por la iniciativa del empresarismo privado que por la acción estatal” (2005: 31), “en el sector telecomunicaciones, las políticas de privatización y liberalización establecieron condiciones estructurales favorables a la concentración de la oferta y limitaron las capacidades estatales en materia de prevención de conductas anticompetitivas (2005: 33)”.

El trabajo aplica la metodología SADCI, usada por los organismos internacionales para el análisis de proyectos. Según Oszlak, “el sistema denominado ICAS (Institutional Capacity Analysis System) o SADCI, en su versión en castellano, fue empleado en el caso de programas y proyectos, a fin de prever qué déficit debían resolverse antes de ponerlos en marcha.

Como se puede observar, el trabajo resulta un aporte importante para entender de qué forma la globalización jugó un rol diferencial y tuvo consecuencias distintas sobre la estructura productiva y el rol jugado por los empresarios o el sector privado en distintos sectores de la economía. Sin embargo, el autor enfatiza el impacto sobre el Estado y “el magro papel cumplido por las instituciones públicas en los respectivos desarrollos sectoriales, tanto para producir valor público aprovechable por sus protagonistas privados como para regular las consecuencias socialmente disruptivas del nuevo modelo económico emergente en los noventa” (Oszlak, 2005: 33).

Resulta interesante marcar que, en contraste con otros autores que revisaremos más adelante, este autor se enfoca sobre todo en el impacto que tiene la globalización y la reforma del Estado sobre las propias capacidades estatales, dejando en segundo plano el rol cumplido por los empresarios.

Un trabajo que sí incorpora tanto las visiones y percepciones de los actores como de los que aplican las políticas es el de Sonia Álvarez Leguizamón, Pedro Marcelo Ibarra y Norma Naharro, “Los programas de trans-

ferencia condicionada y la gubernamentalidad neoliberal: comparación entre los Programas: Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan Familia por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo, el caso de Salta, Argentina”, que realiza un análisis comparativo subregional entre esos tres programas.

Los autores parten de una visión teórica interesante y novedosa que considera a los planes sociales como una nueva manera de relación entre el Estado y la población. Subrayan que esta articulación Estado-grupos sociales subalternos, no está basada en una óptica “occidental”, es decir en una categoría universal de derechos, ciudadanía y normas legales, sino que es producto de una negociación del día a día entre grupos sociales y el Estado.

En primer lugar, el trabajo caracteriza los llamados técnicamente Programas de Transferencia Condicionadas, y luego realiza un análisis comparativo de los tres programas. Con una orientación metodológica cualitativa, sustentada en la técnica de entrevistas en profundidad y en el análisis de documentos, se muestra que los Programas de Transferencia Condicionadas se modifican y transforman “a medida que se neutraliza el conflicto social a nivel local, que las discursividades de los organismos internacionales cambian, al mismo tiempo que la política local va teniendo iniciativas que le van dando un color nacional a las tendencias más globales de la gubernamentalidad neoliberal transnacional” (Álvarez Leguizamón, Ibarra y Naharro, 2010: 34).

Sobre el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, los autores sostienen que “constituyó una concesión a las luchas sociales”. Del análisis de su funcionamiento realizado por otros autores se concluye que es el primer programa de subsidios masivos al desempleo que “no adquiere forma de derecho de desempleo, no garantiza un ‘ingreso mínimo’ y mucho menos contribuye a la inclusión social” (2010: 35). En cuanto al Plan Familia por la Inclusión Social, afirman que “resultó de una decisión gubernamental de disminuir los perceptores del programa ‘jefes’ incorporando las categorías de *empleabilidad* e *inempleabilidad/vulnerabilidad* [...]”. En los estudios evaluativos y en nuestras entrevistas surge la valoración positiva de la contraprestación que es remunerada [...] con un ingreso muy por debajo de los niveles mínimos de subsistencia [...]” (2010: 35). Por último, la Asignación Universal por Hijo (AUH) “se distingue de los dos anteriores puesto

que se articula con el sistema de seguridad social vinculado a un derecho ya existente, el de las asignaciones familiares, y tiende a la universalidad como principio. Algunas de las condicionalidades como la de vacunación lo acercan a un derecho de pobres, puesto que la recepción de este derecho en los trabajadores en relación de dependencia no exige requisitos más allá de la escolaridad de los menores. En la retórica los niños pasan a ser los sujetos de derecho, sin embargo sigue presente el trabajo como referente al adquirir la forma de Salario Familiar destinado a trabajadores informales y desocupados” (2010: 36).

Como se mencionó, un aspecto interesante de este trabajo, a diferencia de otros que analizan el Estado y las políticas públicas, es que además indaga sobre las representaciones y percepciones acerca de los programas por parte de funcionarios políticos, técnicos, miembros de organizaciones sociales y destinatarios.³ En este sentido, los autores sostienen que “la mayoría los valora positivamente a los dos primeros pero los distingue del trabajo genuino y manifiesta problemas varios, como la arbitrariedad en su asignación, mantenimiento, bajas o traspasos, lo que produce un sentimiento de inseguridad. Los planes son asumidos como ayuda, obligación o favor del gobierno y, de manera alternativa, como un derecho y se conciben como un bien que se da y se quita” (2010: 36).

Otra línea de trabajos ha explorado la forma en que determinadas prácticas sociales afectan la calidad de las capacidades estatales, la calidad de las instituciones y las políticas.⁴ Partiendo de la perspectiva que analiza la ética pública, la transparencia y el control de la función pública, el trabajo de Estévez y Marini, “Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación”, es un ensayo que reflexiona acerca de la producción bibliográfica sobre la co-

³ Más recientemente se han publicado otros textos relevantes que no se analizan aquí por no estar comprendidos en el período de objeto de estudio, entre ellos se destacan los trabajos en clave antropológica recopilados en el exhaustivo estado de la cuestión publicado por Vommaro y Quirós (2011).

⁴ En los últimos años se publicaron valiosos trabajos sobre análisis de políticas públicas que si bien no se incorporaron por encontrarse fuera del rango temporal de la muestra se consignan porque contribuyen al análisis del Estado, el gobierno y la administración pública en la Argentina contemporánea y porque dialogan con muchos de los textos reseñados en este libro. Entre ellos se destacan especialmente las recientes obras de Acuña (2013 y 2014 a y b) y Cao, Rey y Duca (2015).

rrupción y sintetiza los factores que resultarían funcionales a su desarrollo y dinámica. Desde una orientación teórica weberiana, los autores buscan articular la dimensión individual con la estructural, con el objetivo de generar nuevas hipótesis y orientar futuros estudios sobre el tema.

A partir del análisis de la bibliografía académica disponible, identifican los factores que resultan funcionales a la corrupción y sostienen que existen factores clave que interactúan “de una forma sistémica” para explicar el fenómeno de la corrupción, a saber: las grandes concentraciones de poder (simbólico y material), la racionalidad instrumental, la baja institucionalización, el individualismo extremo y los escenarios de grandes transiciones, crisis o cambios.

Más allá de estos factores generales y bastante evidentes que hacen al fenómeno de la corrupción, el trabajo pone en discusión y enfatiza el rol del Estado y algunos “factores estructurantes” que hacen a sus capacidades y que se ponen en juego frente a la corrupción: a) concentración de poder y profundización de las desigualdades; b) “ethos” tecnocrático, eficientismo, pragmatismo; c) baja institucionalización; d) individualismo extremo; e) grandes transiciones, crisis o cambios.

El trabajo articula una perspectiva interesante y que podría ser fructífera para guiar futuras investigaciones, ya que se encuadra en una intersección entre la dimensión ideológica del Estado, en tanto garante del bien común, y aquella perspectiva que aborda el análisis de la relación entre Estado y empresarios desde diversas perspectivas teóricas. En tal sentido, y siguiendo su orientación weberiana, señalan que la corrupción no se agota en una decisión individual (dimensión individual), sino que bien puede ser entendida como la adaptación racional a contextos donde la corrupción está establecida como un determinado *modus operandi* (dimensión estructural).

Dentro de estas últimas, las dimensiones que estructuran el fenómeno de la corrupción se plasman en distintos planos.

Político:

la corrupción ha favorecido el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados. La pérdida de legitimidad política que experimentan muchos gobiernos, la polarización del poder y la ineficiencia burocrática son

algunos de los problemas políticos que se atribuyen a la acción de la corrupción (Estévez y Marini, 2004: 4).

Económico:

La experiencia nos muestra que la corrupción se vale de los “paraísos fiscales”, la existencia de monopolios, la evasión impositiva, la licitación de grandes obras civiles, la privatización de empresas estatales, etc. para nutrirse de los recursos nacionales e internacionales tanto públicos como privados (2004: 4).

Social:

la corrupción se ha instalado como factor determinante de los escenarios de extrema pobreza que padecen crecientes proporciones del planeta. Asimismo, los conflictos entre las diversas jerarquías sociales y su participación en luchas por poder y beneficios personales han demostrado la necesidad de repensar la estructura, relación y distancia entre los distintos estratos sociales [...] (2004: 4).

Otro trabajo que analiza la forma en que determinadas prácticas afectan y hacen a la calidad de las políticas es “La tensión entre política y técnica en la estructuración de las políticas públicas”, de Gabriela Mansilla, donde se sostiene que la tensión entre política y técnica afecta negativamente a las políticas públicas. Si bien al momento de analizar este trabajo el mismo es solo un proyecto de tesis, resulta interesante el análisis del impacto que tiene sobre las políticas públicas el hecho de la disociación entre las lógicas políticas y las técnicas. Asimismo, aunque obviamente todavía no arroja resultados, el trabajo propone un estudio empírico, a través de entrevistas a informantes y actores clave, para dos organismos de la Ciudad de Buenos Aires: la Dirección General de Rentas y la Dirección de Recursos Humanos durante el período 2000-2006.

Por último, otros trabajos han indagado en aspectos que hacen a las políticas públicas pero en determinadas áreas específicas, como la seguridad, a partir de lo cual problematizaron distintas cuestiones. En su trabajo “Estado y Seguridad. Apuntes para una reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina”, Diego Gorgal analiza sistema de seguridad interior y propone su reformulación en vistas de un nuevo modelo de

intervención estatal y de políticas públicas. El artículo ofrece una perspectiva interesante, que vincula la política de seguridad con el modo de articulación entre Estado y sociedad. Por ello, señala que “el modelo de intervención en seguridad derivaba del esquema de relación Estado-sociedad” (Gorgal, 2002: 282).

El autor presenta los avances de las ciencias sociales en lo que respecta al análisis del delito a nivel internacional y estudia el funcionamiento del Sistema de Seguridad Interior (SSI). Luego de revisar datos relacionados con el delito, la justicia y el sistema carcelario, sostiene que las “fluctuaciones en la tasa de desempleo afectan el nivel de delitos de una sociedad”, que “cuanto mayor es la dispersión en la distribución del ingreso, mayor es el nivel agregado de delitos”, a mayor dispersión mayor nivel de delitos, a baja dispersión, baja criminalidad. Afirma también que los ciclos económicos, la urbanización, las migraciones internas y el desempleo en hombres jóvenes obrarían como incentivos a la criminalidad y están asociadas al incremento de las tasas de delitos. En este contexto, la educación formal y la familia son los pilares para la prevención de la criminalidad (Gorgal, 2002: 292-293).

Puesto que observa que en la Argentina no existe una doctrina clara ni un paradigma consolidado sobre las políticas públicas para combatir el problema de la inseguridad, el foco del trabajo de Gorgal pasa por justificar una propuesta de política pública de seguridad para la Argentina. Por ello, el núcleo del artículo radica en que busca poner en la agenda política la cuestión del delito, la necesidad del diseño de una política pública integral sobre el tema y la propuesta de esta política para el país. Así, en el apartado IV “Apuntes para la reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina” propone una agenda de reformas integrales en el ámbito de la seguridad que comprende: a) redefinición de la Doctrina de Seguridad; b) reformas institucionales en la conducción política de la seguridad; c) reformas institucionales de las fuerzas de seguridad; reforma institucional del Sistema Carcelario; f) mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Seguridad Ciudadana; g) mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Defensa Nacional.

Si el artículo de Gorgal analiza el problema de la seguridad para proponer una nueva forma de intervención del Estado a través de sus políti-

cas, el de Federico Lorenc Valcarce (2012) se ubica en una discusión que está por debajo de lo que es la política de seguridad, al menos en cuanto a uno de sus aspectos: la cuestión de la relación entre la seguridad privada y la seguridad pública y el lugar del Estado como depositario último del monopolio de la violencia. En efecto, el trabajo “Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual” problematiza las relaciones entre el aumento de la delincuencia, la expansión de la seguridad privada y el rol de la policía del Estado.

El trabajo problematiza las relaciones entre el aumento de la delincuencia, la expansión de la seguridad privada y el rol de las policías. En contra de ciertas visiones e imágenes sociales predominantes, el autor busca mostrar que la seguridad privada es parte de un complejo dispositivo social y político que tiene por misión desarrollar tareas de vigilancia y protección de los bienes y las personas.

En relación a la problemática del Estado, señala que el desarrollo de la seguridad privada no es necesariamente contradictorio con el monopolio estatal del uso de la violencia legítima, sino que muchas veces lo continúa y refuerza. En cualquier caso, las relaciones y respectivos roles de la seguridad privada y la policía pública son cuestiones determinadas históricamente. De esta forma concluye que la seguridad privada no atenta contra el monopolio de la violencia estatal, sino que acompaña un proceso más amplio de mercantilización de la vida social, al tiempo que se apoya sobre transformaciones estructurales de las sociedades que fomentan su desarrollo. Por ello, desestima las visiones que sostienen que existe una “privatización de la seguridad” o una “crisis de las funciones básicas del Estado”.

El trabajo aplica una metodología consistente con la cual refuerza sus conclusiones. En la primera parte, el autor analiza datos agregados sobre delito, gasto público en seguridad y desarrollo de la seguridad privada. En la segunda parte, aplica una estrategia cualitativa en un determinado estudio de caso, el argentino. De esta forma, puede sostener convincentemente que: 1) la seguridad privada no es el resultado de la “privatización” de la función policial; 2) el desarrollo de la seguridad privada no pone en cuestión el monopolio estatal del uso legítimo de la violencia; 3) se verifica una pluralización de las formas que asume la seguridad y existe, no una contradicción sino una complementación entre la seguridad privada y la

pública, en donde se observan diferentes formas de articulación que incluso son legisladas e institucionalizadas.

Estado y desarrollo

Otro grupo de trabajos ha indagado sobre distintos aspectos del Estado argentino pero abordándolo desde una temática particular: el desarrollo. Entendido este en un sentido amplio como un proceso en el tiempo que conlleva una articulación virtuosa entre producción, acumulación de capital, avance tecnológico, distribución del ingreso, equidad social y crecientes grados de bienestar social. Dicha temática ha tenido una extendida continuidad, a lo largo la historiografía argentina. Con antecedentes que se remontan al siglo XIX, distintos estudiosos se han preguntado acerca de la forma de lograr que el país emule y se acerque a los niveles sociales, económicos y técnicos alcanzados por las potencias occidentales más avanzadas. Luego de la Segunda Guerra Mundial, y en particular desde la década de 1960, se comenzaron a estudiar sistemáticamente las razones del rezago argentino y las estrategias para superarlo. Sin duda, en el centro de estas discusiones estaba el Estado, sus políticas y el comportamiento de los actores socioeconómicos, pues se consideraba que eran factores cruciales para entender el derrotero del (sub)desarrollo argentino.

Dentro de estos trabajos, un núcleo de debate central, así como de consenso, fue el de la “truncada” industrialización argentina, factor que estaría en la base de un proceso mayor conocido en la historiografía como la “declinación” o el “fracaso” argentino (Korol y Sábato, 1997). Es importante observar, tal como hace Schvarzer (1996) que dicho fracaso refiere a una trayectoria distinta a la que se esperaba en un país con abundantes recursos naturales, altos índices de alfabetización y mano de obra calificada. Precisamente este desvío de la trayectoria esperada ha sido, en sí mismo, objeto de fuertes debates historiográficos.

Recientemente, distintos autores, desde diferentes vertientes teóricas han estudiado aspectos variados que se relacionan con la problemática del desarrollo argentino. Como veremos, en mayor o menor medida ha estado presente el debate acerca de la declinación. A diferencia de períodos previos, estos estudios no pretenden hacer una interpretación global y abarca-

dora acerca del (sub)desarrollo argentino, sino que más bien se enfocan en aspectos más acotados que abordan aspectos específicos de aquella problemática mayor.

De tal manera, en la producción bibliográfica entre 2000 y 2012, encontramos diversos estudios, ensayos, investigaciones empíricas y debates teóricos, que han abordado la problemática del desarrollo vinculándola al Estado. En este sentido, encontramos dos grandes líneas de trabajo. Una que se ha enfocado predominantemente en el análisis de las políticas públicas, pero en este caso teniendo como principal tema de atención la relación entre el derrotero del desarrollo, profundizando en temas como la hechura de las políticas, *policy making*, las reformas estatales, la política económica o los modos de regulación estatal sobre los servicios públicos. Otra línea de trabajo, que también interviene en las discusiones sobre el desarrollo argentino, ha tomado como foco el comportamiento de los empresarios y sus formas de intervención respecto de las políticas públicas y/o sus relaciones con la burocracia estatal o el gobierno.

Estado, políticas públicas y desarrollo

En este primer grupo de trabajos encontramos estudios que han abordado el problema de la relación entre el Estado y el desarrollo desde las políticas públicas, las reformas estatales, la política económica o la forma en que el Estado regula algunos sectores de la economía. Desde un enfoque entroncado en la llamada “nueva economía institucional”, que enfatiza el peso de las instituciones en el comportamiento de los actores económicos, Mariano Tommasi, en su ensayo “Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno)”, busca articular una explicación acerca de la baja performance de las políticas del Estado argentino centrada en las características del *polycymaking* de la Argentina. Pero el ensayo va más allá, y vincula la inestabilidad de las políticas y la falta de cooperación entre los actores (políticos) con el derrotero económico y social mediocre del país, es decir con el debate acerca de la “declinación argentina”.

En ese sentido, argumenta que esta trayectoria se debe principalmente a la inestabilidad de las políticas públicas, lo cual lleva a fuertes oscilacio-

nes que el autor observa, por ejemplo, tanto en la política económica como en la social e internacional. Sostiene que ello es causa de que los actores políticos dentro del *policy process*, disponen de escasos instrumentos –habida cuenta de la debilidad de las capacidades estatales– y que no tienen incentivos para cooperar, todo lo cual lleva a comportamientos cortoplacistas.

El trabajo de Tommasi, basado en estudios empíricos previos de autoría propia y en conjunto con otros, aporta elementos para comprender la incidencia que tiene la forma que asume la hechura de las políticas y su impacto en los resultados de las mismas (poniendo de relieve los principales factores que intervienen) y los efectos de todo ello en cuanto a la trayectoria social, política y económica del país. En palabras del autor,

Las características del proceso de elaboración de políticas incluyen: un proceso presupuestario que concede excesiva discrecionalidad a ciertos actores dentro del Ejecutivo, escasa participación por parte del Congreso, inestabilidad en las estructuras administrativas a cargo de la de políticas, frecuente rotación del personal en los altos cargos de la administración, escasa cooperación entre actores nacionales y subnacionales, gobernadores de provincia convertidos en actores relevantes en la discusión de promesas (Tommasi, 2010: 394-395).

En cuanto al proceso de *policy making* argentino, se identifican sus principales características:

- 1) El Congreso nacional no es un espacio importante en el debate y elaboración de las políticas públicas.
- 2) El Ejecutivo tiene, muchas veces, excesiva discrecionalidad para impulsar políticas unilateralmente.
- 3) Los poderes políticos provinciales (especialmente los gobernadores) son actores muy relevantes en la arena política nacional.
- 4) Hay una interacción simbiótica entre la política y las políticas en el nivel nacional y provincial.
- 5) Consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente toda decisión de política pública nacional, agregando dificultades transaccionales y desviando el foco de atención de las cuestiones de fondo.
- 6) Existen pocos incentivos para invertir en el desarrollo de capacidades de *polycymaking* de largo plazo.
- 7) La burocracia, en general, no es un cuerpo efectivo al cual

delegarle la técnica de los acuerdos políticos con respecto a las políticas de implementación públicas. 8) El Poder Judicial no opera como un suficiente contralor de los actos de los de otros poderes, de manera que no cumple un papel fuerte de *enforcement* en los acuerdos políticos o de políticas. 9) Los actores no gubernamentales que participan en el proceso de políticas, al carecer de una arena suficientemente institucionalizada como para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias de maximización de beneficios de corto plazo” (2010: 395-396).

El argumento es, en síntesis, que “los principales espacios para el debate y elaboración de políticas públicas de largo plazo están poblados de actores que tienen escasos instrumentos y en muchos casos pocos incentivos a realizar acuerdos y sostenerlos a través del tiempo. En tal contexto, estrategias oportunistas y cortoplacistas constituyen la norma” (2010: 395).

Como se puede observar, el autor sostiene una perspectiva cuyo supuesto pone el acento en el *cómo* se hace, con la idea de que *las formas* de las políticas afectan los resultados. Ello lo lleva a poner el foco en las capacidades del Estado para hacer efectiva su intervención en términos de cumplimiento (*enforcement*). Esta visión lleva a minimizar, o descartar, el papel que cumple el modo específico de acumulación y las diversas cuestiones que se juegan en él, como el impacto del comportamiento empresario y sus relaciones con el Estado, la estructura de la oferta, el desempeño y comportamiento de los grupos empresarios y el capital extranjero, etc. Pone, en su lugar, el peso de la explicación acerca del (sub)desarrollo argentino en la gestión y la forma de formular e implementar las políticas. Esta perspectiva Estado-céntrica, centrada exclusivamente en el proceso de las políticas, contrasta y debate con otra línea de estudios crítica que pone el foco precisamente en el modo de acumulación y en el comportamiento empresarial en relación al Estado y sus políticas.

En este sentido, se sostiene que no importa tanto el modelo económico o el régimen de acumulación, sino la calidad de la gestión estatal: “Los resultados económicos y sociales no dependen tanto de los ‘etiquetas’ de las políticas [...] sino de un conjunto de características que influyen sobre su implementación como la estabilidad, el ajuste rápido a circunstancias cambiantes y el *enforcement*” (Tommasi, 2010: 392).

De tal forma, el autor busca articular una explicación con diversos sentidos de causalidad, pero que en general vincula el derrotero del desarrollo argentino en el largo plazo con: capacidades estatales, características del *policy making*, inestabilidad en las políticas públicas, falta de cooperación entre los actores políticos, y pobre desempeño de las políticas. Sin embargo, a lo largo del texto resultan confusas las relaciones de causalidad entre dichos factores. En cualquier caso, parece claro que los mismos son variables intervinientes, y/o condiciones necesarias, para lograr buenos resultados en las políticas.

Más allá de esto, el autor aplica una metodología consistente y rigurosa, que ilumina determinados aspectos de la caja negra del *policy making* dentro del Estado argentino. La unidad de observación son las políticas y las formas de funcionamiento de las instituciones. Aplica un análisis deductivo-inductivo y recurre a diversos indicadores derivados de estudios previos realizados por el propio autor. Las principales dimensiones y variables que analiza son:

- Congreso: capacidades de *policy making*, estructura organizacional, características de las carreras legislativas y políticas de sus miembros. La política provincial y su conexión con las políticas nacionales. Selección de candidatos. Senado.

- Características del “juego fiscal federal”.

- Enforcement* del Poder Judicial.

- Análisis de la Administración Pública: calidad y efectividad, profesionalización de la burocracia.

- Poder Ejecutivo (indicadores): proceso presupuestario, rol del ejecutivo frente a atribuciones del Congreso, relaciones con el Congreso y el Poder Judicial.

Como casos de estudio menciona la política social, política económica (en especial la cambiaria), sistema fiscal federal, el Banco Central de la República Argentina y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC); el autor los toma como ejemplo de su argumento y avanzó sobre ellos previamente con estudios empíricos.

Otra autora que estudia la relación entre Estado, políticas y desarrollo es Dora Orlansky, quien en su ensayo “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa”, analiza las “estrategias de desarrollo” vinculadas a las distintas “agendas de reforma estatal”. Si el trabajo

de Tommasi aborda el problema del armado de las políticas a partir del impacto de la política, en sentido estricto, sobre la calidad de las instituciones y de la intervención estatal, el de Orlansky pone el foco en cómo se conforma la agenda estatal y su impacto sobre sus políticas y sobre la conformación de los modelos de desarrollo. De tal forma, encontramos en este trabajo una vinculación entre los conceptos de desarrollo, intervención estatal, reforma/ajuste estructural, comunidad epistémica.

En el contexto del pos-neoliberalismo en América Latina y de la revisión y replanteo de los fundamentos y orientaciones que guiaron las políticas de reforma del Estado de los años noventa, el trabajo constituye un aporte a la discusión sobre la calidad de las políticas públicas y los factores que se juegan en los procesos de desarrollo, aunque, a diferencia de Tommasi, propone una visión más sociológica, ya que introduce el papel que juegan las “comunidades epistémicas”, concepto que toma de Haas (1992), y que resulta clave “para la elaboración, la difusión y la eventual implementación de una agenda de reformas” (Orlansky, 2005: 48). En este sentido, analiza el modo en que opera una determinada “comunidad epistémica”, por ejemplo Estados y bancos que legitiman y llevan a cabo una determinada comunidad de políticas o agenda de reformas. Dicha “comunidad” está básicamente conformada, por un lado, por los expertos de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y, por otro lado, los Estados de los países industriales desarrollados, en especial Estados Unidos.

Siguiendo este concepto, pasa revista a las distintas reformas desde la década de 1990, desde el “Consenso de Washington” al “Consenso pos Washington” de la década de 2000. Finalmente, se concluye que luego de la fuerte intervención estatal durante el “fracasado” modelo de sustitución de importaciones, sobrevino la ola de reformas neoliberales, que generaron procesos de exclusión y polarización, desempleo y precariedad, las cuales no han podido ser resueltas a pesar de la consolidación democrática en la región; es decir, no tuvo lugar la emergencia de una “democracia real”.

Al vincular las capacidades del Estado y la consolidación de las instituciones con la calidad de la democracia, el trabajo de Orlansky se vincula con los aportes de la ciencia política local, que relacionan la democracia con el Estado, en especial sus capacidades para hacer valer

distinta gama de derechos (Iazzetta, 2000; O'Donnell, 1993 y 1998). La autora sostiene que el desafío, luego del fracaso de las políticas neoliberales, pasa por “impulsar las capacidades políticas de actores sociales y estatales para articular soluciones colectivas y solidarias” (Orlansky, 2005: 54); es decir por lograr una articulación virtuosa entre los actores sociales y el Estado, permitiendo una participación real de los actores. Por ello, enfatiza no solo la necesidad de consolidar instituciones estatales de calidad, sino también de generar una intervención que permita la emergencia de “una democracia real en términos sociales, económicos y políticos” (2005: 54).

Este trabajo genera aportes en cuanto al proceso de construcción de las políticas públicas y el rol del Estado en los procesos de desarrollo. Además, a diferencia de Tommasi, introduce el rol de los actores socioeconómicos. Este es el sentido que adquiere el uso del concepto de “gobernanza”, el cual juega un papel clave en el esquema de la autora y refiere, entre otras cosas, a la importancia de la calidad institucional en el desarrollo económico. Como veremos, la necesidad de cooperación entre los diversos actores, políticos, institucionales y socioeconómicos, son parte de un debate en la producción académica local, puesto que otros autores sostienen que el problema no es la cooperación, sino más bien la autonomía del Estado y su capacidad de disciplinamiento respecto de actores que en la práctica actúan en contra de las posibilidades de desarrollo del país.

Precisamente este último es el sentido que adquieren las notas de Guillermo Vitelli en su trabajo “El discurso formador de la política económica argentina: la reiteración de postulados recesivos”, ensayo donde realiza un análisis crítico acerca de los criterios que conforman la política económica y el discurso que pretende legitimarla. A diferencia de quienes buscan incorporar a los actores de manera de lograr una mayor calidad en las políticas (concepto de gobernanza de Orlansky), o de quienes proponen una mayor cooperación entre los actores políticos con vistas a lograr un mayor *enforcement* y eficiencia del *policymaking* (como Tommasi), el trabajo de Vitelli busca mostrar todo lo contrario. Es decir, sostiene que a lo largo de las últimas décadas (por lo menos desde la década de 1960), la política económica argentina se fundamentó sobre un modelo que tuvo una fuerte continuidad, y que dicha continuidad se funda en la persistencia de un determinado conjunto de intereses que habrían sustentado dicha política.

Para sostener esto, describe seis ejes, expresados en propuestas e instrumentos económicos, que habrían dominado el discurso promotor y legitimador de las políticas económicas aplicadas repetidamente en las últimas cuatro décadas: 1) privilegio al capital financiero; 2) un modelo de política económica centrado en la reducción del gasto público y el déficit fiscal; 3) dismantelar las estructuras administrativas y productivas del Estado; 4) eliminar la emisión de dinero; 5) desindustrialización; 6) persistencia de un tipo de cambio único, ignorando los diferenciales de productividad determinadas entre, por ejemplo, el sector agrario, financiero e industrial.

El autor concluye que –en tanto la política económica no es neutral, y legítima y viabiliza negocios, determinando el entramado de ganadores y perdedores que engendra toda economía– la persistencia de un mismo discurso económico no conforma un error sino que señalaría el mantenimiento de un mismo conjunto de intereses, la persistencia de una misma estructura de poder y de un similar entramado de intereses locales y externos, principalmente ligados al gran capital, en especial el financiero. La hipótesis central es que la persistencia de un mismo discurso, basado sobre esos seis ejes, reiteró coyunturas recesivas y engendró la situación de crisis profunda de finales de la década de 1990 y principios de la nueva centuria.

Sin dudas, el artículo resulta un aporte lúcido para pensar la problemática acerca de la relación entre el Estado y el desarrollo, particularmente en cuanto se ocupa de estudiar el discurso que sustentan determinados actores sociales y la política económica. Asimismo, el artículo brinda elementos que ayudan a pensar la relación Estado-sociedad en la definición de las políticas públicas y el rol del Estado en los procesos de desarrollo, aunque claramente desde una perspectiva socio-céntrica.

En tanto Vitelli relaciona las políticas estatales con determinados modelos de desarrollo, el enfoque guarda cierta similitud con el de Orlansky, aunque incorpora los procesos de legitimación discursiva de las políticas económicas en relación con los intereses económicos concretos que los respaldan. Al mismo tiempo que se separa de la idea de “incorporar” los actores al proceso de las políticas, precisamente porque ese es el problema, el enfoque de Vitelli contrasta claramente con el de Tommasi en cuanto a la explicación del “fracaso” argentino, puesto que, a diferencia de este último, se establece una relación entre la “declinación argentina”, la “política econó-

mica”, la “matriz teórico-política-discursiva” que la sostiene y legitima y los “intereses internos-externos” y la “estructura de poder”.

En tanto ensayo, el trabajo tan solo esboza múltiples preguntas sobre las que vale la pena reflexionar. En este sentido, se abren interesantes hipótesis de trabajo para futuras investigaciones, en especial en lo referido al análisis empírico acerca de cómo la predominancia de los intereses financieros se tradujeron en políticas concretas, la conformación de los elencos ministeriales, el rol de los actores externos (organismos internacionales y países acreedores) y la continuidad de las políticas ortodoxas aún en los casos de cambios de gobierno.

Por ejemplo, según los argumentos del autor, debería observarse una gran homogeneidad en la política económica desde 1960 en adelante), cuestión que es debatible y que en todo caso debe ser sostenido a través de trabajos empíricos que ahonden en esas cuestiones. Dichos trabajos, deberán estar en condiciones de poder sostener la relación que el autor denuncia entre la “política económica”, la “matriz teórico-política-discursiva” y los resultados y consecuencias para la economía argentina. En suma, por las características del trabajo, y en tanto no cuenta con mayores referencias, estudios de caso o indicadores que permitan sustentar las hipótesis tratadas, el artículo resulta un interesante aporte al debate, y abre diferentes hipótesis y líneas de trabajo.

Por último, en cuanto a la relación Estado, políticas y desarrollo, otros autores han realizado aportes en cuanto a las características que asume la regulación estatal sobre determinados aspectos de la economía, como los servicios públicos. Un aporte claro en este sentido es el trabajo “¿Productor y regulador? Un nuevo desafío para el Estado Argentino (2003-2009)”, de Andrea Makón y Mariela Rocca, ensayo en el que se analiza un aspecto específico de la intervención económica estatal: su rol en tanto productor y regulador. Entroncado en los estudios acerca de las características que asumieron las “estatizaciones” en el período de la posconvertibilidad, contracara de los trabajos que abordaron las privatizaciones en la década de 1990, se muestra la falta de una estrategia en política productiva y regulatoria y ciertos aspectos que hacen a la continuidad respecto de la gestión privada en los servicios de agua y energía.

El trabajo parte de preguntas que son pertinentes respecto de estas cuestiones y que vale la pena formular: ¿cómo resuelve el Estado su condi-

ción de proveedor y a la vez de regulador? ¿Qué características posee la regulación de los servicios reestatizados? ¿De qué manera se desarrolla la participación estatal en el mercado? El planteo conlleva un análisis micro que toma dos casos desde los cuales plantea distintas cuestiones vinculadas al rol del Estado en la economía en la posconvertibilidad, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y Energía Argentina S.A. (ENARSA). Concretamente, se busca vincular la dimensión del Estado como productor de servicios públicos con la del Estado como regulador de dichos servicios, y explorar cómo se evidencia esta tensión en el análisis de dos casos concretos en el sector del agua y energía.

Si bien el artículo es un ensayo, el mismo condensa investigaciones empíricas previas de las autoras. Desde allí, sostienen proposiciones con un fuerte sustento empírico y metodológico. Un aspecto que se señala como crucial es la problemática de la “fragmentación regulatoria”, por la que no solo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes diseñados, sino que se tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la administración central, particularmente en la figura del Ministro de Planificación Federal.

Más aun, los organismos estatales creados, tanto AySA como ENARSA, al poseer autoridad sobre la propiedad, la concesión, la planificación, la operación, la regulación y el control del servicio, quedan, en la práctica, sin capacidad efectiva para ejercer las funciones de que le fueran asignadas. Precisamente, a raíz de esta concentración de funciones, la regulación del servicio adquirió formalmente mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad.

A partir del análisis del marco regulatorio y de la práctica de ambos organismos estatales, las autoras sostienen que no existió, ni existe, una clara estrategia regulatoria, y dista de constituir una “estrategia estatizadora”. Más bien, observan una “intervención forzosa” que se relaciona, en algunos casos con la necesidad de garantizar la continuidad de la prestación de servicios esenciales ante el desinterés de las prestadoras privadas por continuar. En otros casos, prima la necesidad de preservar puestos de trabajo (Makón y Rocca, 2010: 22).

Otros aspectos, como la constitución formal de ambas empresas, deficiencias en los marcos y entes constituidos, el modo en el que se desenvuelve la regulación estatal y la no modificación de la estructura del mercado,

muestran para las autoras más continuidades que rupturas con el esquema vigente durante la gestión privada. En un contexto en el que el Estado no tuvo otra opción que hacerse cargo del servicio y la constitución de una empresa sin condiciones competitivas, el artículo plantea a la vez la falta de una estrategia en materia de política productiva y regulatoria aplicada en ambos sectores (2010: 23).

Como se puede observar, el aporte de Makón y Rocca no aborda directamente problemáticas como las mencionadas anteriormente y que se entroncan con discusiones mayores como el rol del Estado y/o los actores socioeconómicos en los procesos de desarrollo, sino que analiza el rol del Estado en un aspecto específico: en tanto productor y regulador, y las tensiones que esto genera habida cuenta de que ambas funciones son ejercidas por el mismo Estado. Sin embargo, el estudio permite entender el sentido específico en que se juega la calidad de la intervención estatal y de las instituciones estatales en dos casos de estudio concretos: los servicios públicos de agua y energía.

Estado, empresarios y desarrollo

Una segunda línea de trabajo que también discute la relación entre Estado y desarrollo, enfoca esta relación centrándose en el comportamiento empresario o bien en las interrelaciones de estos con la burocracia estatal y/o el gobierno de turno. En general, estos trabajos han tenido como tema de fondo el proceso de reforma del Estado de la década de 1990 o el nuevo rol del Estado en la pos-convertibilidad, por lo que se ha profundizado en los cambios producidos en las capacidades estatales, la calidad de la intervención económica estatal y las bases estructurales de la autonomía estatal, tanto frente a poderes externos (gobiernos de los países centrales, capital extranjero y organismos internacionales) como internos (grupos empresarios). Como podremos ver, estos estudios también han realizado aportes sobre características de las políticas públicas, pero vinculando su dinámica al accionar empresario y sus consecuencias sobre el Estado, sus capacidades y, más en general o indirectamente, con el desarrollo.

Un primer grupo de autores ha tenido como temática de reflexión principal el accionar de los empresarios en ciertos sectores de la economía

y su comportamiento sobre el Estado, destacando las consecuencias dañinas de estas relaciones. Así, se ha puesto de relieve la captura de determinados organismos públicos y/o el enorme peso y poder de *lobby* que ha resultado efectivo para los empresarios a fin de lograr políticas acordes con sus intereses y marcos normativos, asegurando jugosas rentas de privilegio.

Estos son algunos de los aportes de la ponencia de Daniel Azpiazu y Karina Forcinito, “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana”, quienes realizan un análisis descriptivo de un proceso de privatización durante la convertibilidad. El trabajo constituye un ejemplo acabado de cómo los empresarios capturan el Estado y logran rentas de privilegio que aseguran en forma permanente su propia acumulación. Un factor clave señalado en este proceso es el peso de las concesionarias de este servicio público en el diseño de las políticas.

Enfocado en el caso de la privatización de la empresa Obras Sanitarias (OSN) en la ciudad de Buenos Aires y área metropolitana, se muestran las distintas renegociaciones del contrato que el Estado argentino estableció con la empresa concesionaria del servicio de agua potable y desagües cloacales. Analizan la evolución del cuadro tarifario y cuestionan acerca de las razones por las cuales se autorizaron sucesivos aumentos por fuera de lo que se había acordado originariamente. Además sostienen que la empresa lograba que el Estado autorizara ajustes tarifarios, pero al mismo tiempo incumplía con las obligaciones estipuladas en el contrato de concesión.

Pero las consecuencias de las privatizaciones no son analizadas aisladamente, sino que se tiene en cuenta el contexto económico general que afecta sus impactos:

La subdivisión de OSN, y la consecuente descentralización de sus servicios, en un contexto de redistribución regresiva de los ingresos –tanto a nivel social como regional– y de aguda crisis fiscal y brusca contracción en la inversión estatal, limitó sobremedida la capacidad de expansión de los mismos en la medida en que no dispuso de mecanismos alternativos de financiamiento en procura del objetivo de creciente universalización del servicio. Lo anterior condujo, en los hechos, a un considerable deterioro de la prestación (Azpiazu y Forcinito, 2001: 6).

Un punto crucial en esta historia es el rol cumplido por el marco normativo, punto de partida que genera un cúmulo de problemas que afectan al Estado. De tal forma, se sostiene que las inconsistencias en el marco normativo afectan negativamente las capacidades estatales de regulación y control, preparando el terreno para la captura estatal por parte de las empresas concesionarias. En el mismo sentido, se señala que ya el proceso de licitación para la privatización del servicio estaba viciado, pues “se trató, como quedó demostrado pocos meses después de la adjudicación de la empresa de ofertas oportunistas, estructuradas a partir de propuestas de precios ‘predatorios’, que luego serían renegociadas con el poder concedente” (2001: 9).

Todo ello tuvo consecuencias, no solo en cuanto a la captura del Estado por parte de los grupos empresarios, sino también sobre la calidad del servicio, pues quedó limitada su extensión y se atentó contra su universalización, generando situaciones de inequidad hacia los sectores de menores ingresos. Por otra parte, se muestra que la empresa concesionaria no invirtió lo estipulado, lo cual tuvo como resultado que un 30% de los usuarios previstos en el contrato no fueron conectados a la red cloacal; y cerca del 33% de lo pactado “aún no reciben agua potable” (2001: 1-18). No obstante, los márgenes de ganancias fueron superiores a otras empresas de servicio del mismo rubro en otras partes del mundo (2001: 15).

En otra exposición, Azpiazu realiza una interpretación acerca de la relación entre las privatizaciones y lo que aquí llamamos la trayectoria de desarrollo declinante en la Argentina. En el marco de una mesa debate realizada en julio de 2002, el autor pudo exponer mediante una breve disertación un esquema interpretativo de la crisis argentina que, a grandes rasgos, es compartida por una gran porción de la bibliografía sobre el tema. En términos generales, el texto “Privatizaciones en la Argentina - La captura institucional del Estado. Interpretación de la crisis argentina”, lleva a cabo una revisión teórica de la relación Estado-empresas-sociedad civil para el caso argentino.

En este trabajo, se argumenta que el proceso de privatizaciones de la década de 1990 constituye un punto de quiebre histórico. Se sostiene que las mismas se vinculan con dos transformaciones, a su juicio, decisivas. Por un lado la “reconfiguración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía”, que condujo al crecimiento de las tarifas de los servicios privatizados y, por otro lado, “la concentración de los beneficios

en pocas empresas” (Azpiazu, 2006: 1). Ello explicaría el formidable impacto negativo que tuvieron las privatizaciones sobre la economía en general y sobre la distribución del ingreso en particular.

Según el autor, las privatizaciones no se agotan en un mero proceso de reforma del Estado o parte de una nueva política económica, sino que son un jalón más en la conformación de “un nuevo bloque de poder hegemónico”. Si bien el autor no lo refiere en este lugar, por otros trabajos se infiere que dicho bloque forma parte de un proceso de cambios sociales y políticos mayores cuya genealogía se remonta a la última dictadura militar (1976-1983).

Es en este contexto específico en donde debe entenderse la problemática del Estado argentino. Y es a partir de este marco que se comprende su degradación institucional, la pérdida de capacidades y de autonomía; todo lo cual configura situaciones de captura institucional. El observable empírico más concreto de este proceso es precisamente el régimen de regulación tarifaria y, más en general, el marco normativo. A partir de estos indicadores se puede mostrar claramente la “captura institucional del Estado y su funcionalidad respecto de los intereses de este nuevo bloque de poder hegemónico” (Azpiazu, 2006: 4).

Es clara la vinculación que el autor realiza entre el proceso de privatizaciones, la captura institucional del Estado y la larga crisis argentina, es decir, con la trayectoria declinante del desarrollo del país. En este sentido, las privatizaciones y la reforma del Estado serían un eslabón nuevo de una vieja cadena de factores que se retroalimentan en un círculo vicioso: la privatización conduce a una fuerte concentración del capital que conlleva un fuerte poder que habilita la captura del Estado, lo que permite asegurar rentas de privilegio que refuerzan la concentración.

Como se puede observar, esta interpretación difiere radicalmente de la que sostienen quienes ponen el foco en la forma en que se aplican las políticas. Por el contrario, esta visión pone el peso en el qué, asociando al contenido mismo de las políticas con las causas (al menos en parte) de la larga crisis argentina. Más aun, se vincula el contenido de esas políticas al accionar de empresarios o grupos empresarios que, en asociación con fracciones del capital extranjero, capturan el Estado con el objeto de asegurarse rentas privilegiadas ocasionando graves perjuicios, cuando no verdaderos obstáculos, a cualquier sendero de desarrollo posible.

Un estudio empírico más acotado, pero que se hace eco de estas hipótesis e interpretación general, es “Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en Argentina”, de Valeria Serafinoff. En él, la autora analiza las estrategias empresariales en relación a las políticas estatales sobre el sector de la construcción y muestra cómo se adaptaron con el fin de conservar sus posiciones de privilegio. El estudio se centra en dos períodos de gobierno, el menemismo y el kirchnerismo (1990-2010), comparándolos y mostrando fuertes continuidades en cuanto a las estrategias empresariales para lograr sus objetivos frente al Estado. El trabajo sostiene que gracias a la captura del Estado y a la debilidad estatal, los empresarios logran consolidar posiciones en el sector. Marca continuidades en cuanto al logro de intereses por parte de los empresarios.

La autora parte de la línea teórica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con una perspectiva crítica acerca del rol de los empresarios, y aplica una metodología centrada en el análisis de fuentes secundarias publicadas por las asociaciones que estudia, como Asociación Argentina de Carreteras, revistas del sector, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y otros, además de entrevistas realizadas a los actores involucrados. El trabajo analiza las “estrategias de vinculación” entre los actores implicados en la construcción y mantenimiento de las rutas en la Argentina entre 1990 y 2010 con el objetivo de considerar la forma en que ejercen presión sobre los organismos del Estado.

La autora advierte que, en general, los actores provenientes del terreno empresarial son los mismos que licitaron las concesiones antes de 1989, y que, posteriormente, realizaron las obras de las licitaciones promovidas por la Dirección Nacional de Vialidad. En este sentido, argumenta que se trata de una readaptación del comportamiento de los empresarios para no perder sus posiciones de privilegio. Por lo tanto, observa una fuerte continuidad en cuanto a sus estrategias, más allá de las diferencias obvias entre ambos períodos de gobierno.

Como se puede advertir, los autores de esta línea teórica sostienen un enfoque fuertemente crítico hacia el accionar empresario y el rol del Estado y sus consecuencias sobre el desarrollo, las capacidades estatales y la orientación de sus políticas. Pero como ya adelantamos en las secciones previas, otros autores exploraron otros matices en estas relaciones y llegaron a con-

clusiones un tanto distintas. En efecto, algunos autores han puesto de relieve el problema de la participación de los actores, o su vinculación orgánica, con el Estado y en las políticas estatales.

En esta línea, distintos trabajos han subrayado las formas que asume dicha participación y han elaborado distintos conceptos para explicarla, o aún promoverla. Ejemplo de ello es el trabajo de María Eugenia Mediavilla, “Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020”, que no solo caracteriza los posicionamientos de los diferentes actores del ámbito privado empresarial involucrados en la cadena agroalimentaria y agroindustrial –nucleados en la Mesa de Enlace– en torno de una política pública específica como el “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020” (PEA), sino que además da cuenta de sus relaciones con los organismos del Estado.

El trabajo analiza los lineamientos político-económicos del PEA, los organismos públicos encargados de su ejecución, y la relación establecida entre estos con los sectores empresarios y subraya su metodología de elaboración de políticas abierta, participativa e inclusiva. Señala que en la base de este instrumento está la idea de formular una planificación que coseche grados de aceptación y procese los posibles conflictos. Por otro lado, analiza las organizaciones empresariales de la Comisión de Enlace, Federación Agraria Argentina (FAA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Inter-cooperativa Agropecuaria (ConInAgro). El estudio revela que a pesar del diseño abierto y participativo de la planificación, no se logró consenso; ni siquiera niveles mínimos de aceptación respecto de las políticas a implementar. Factor clave en este proceso fue el clima de confrontación política que se dio a principios de 2008 alrededor del establecimiento de las retenciones móviles que establecía la Resolución 125, y que suscitó una polarización sociopolítica más allá del sector agropecuario. Por lo tanto, la participación que preveía el PEA quedó relegada tanto por el posicionamiento político opositor al gobierno como por fallas en el mismo proceso de planificación.

Acorde con sus orientaciones teóricas, el estudio incorpora ciertas categorías que interesa poner de relieve y que le permiten a la autora dar cuenta de la trama de relaciones entre los actores privados y el Estado y sus

consecuencias sobre una política pública específica relacionada con el planeamiento en materia agropecuaria (el PEA). Dichas categorías son:

State-business relations (SBR), que pone de relieve la articulación entre el Estado y el sector privado a partir de los “arreglos institucionales, tanto formales como informales, que dan forma a las interacciones entre el Estado y el sector privado” (Mediavilla, 2013: 101).

Alianzas público-privadas, “la cual implica acuerdos de cooperación entre sector público y privado, favoreciendo que ambos logren sus objetivos de la manera más eficiente a través de la complementación de sus aportes” (ídem).

En cuanto al análisis de la planificación estatal, muestra que el componente supuestamente participativo del PEA no tuvo el efecto esperado, puesto que tuvo una “estructura únicamente discursiva” y que “si bien se observa que existen capacidades estatales, organizacionales, administrativas y motivaciones apropiadas para llevar adelante el plan, [...] no se cuenta con una planificación estructurada y sistemática que permita fijar plazos de implementación de la medida” (Mediavilla, 2013: 122). En relación al estudio del accionar de las organizaciones empresariales, el artículo genera un hallazgo interesante al comprobar que las posiciones públicas de las distintas organizaciones se juegan en el plano político, con lo cual se entiende su total rechazo al PEA, aunque con algunos matices por parte de la FAA.

Este trabajo manifiesta la utilización potencialmente fructífera de categorías y conceptos como “*State-business relations*”, “Alianzas público-privadas”, “Redes de políticas” y “Gobernanza”, que podrían generar un marco conceptual adecuado para dar cuenta de las posiciones y orientaciones de los actores privados respecto de determinados organismos estatales. En este sentido, constituyen una alternativa a la línea teórica crítica de FLACSO, habilitando otro esquema de análisis que permite ampliar el campo conceptual con el que se suele pensar la problemática del desarrollo y de las relaciones entre el Estado y los actores privados. No obstante, es preciso aclarar que por el alcance mismo del trabajo, el aporte queda limitado a un caso de estudio puntual.

Por último, cabe destacar que el artículo plantea interrogantes relevantes respecto de la problemática del desarrollo y de las relaciones Estado-actores privados y propone un enfoque novedoso, el de alianzas

público-privadas, a un caso de estudio particular: el PEA. Pero, si bien las posiciones de los actores están abordadas de manera satisfactoria (aunque podría tener una mayor profundización), no ocurre lo mismo con la trayectoria misma acerca del PEA. En este sentido, el análisis del actor estatal ha quedado un poco descuidado y poco se sabe acerca del trasfondo burocrático del Plan y de los sub-actores específicos que constituyen al actor macro “Estado”.

Si bien centrada en una cuestión mucho más acotada como es el desarrollo local, Adriana Rofman, en “Los actores sociales del desarrollo local en el área metropolitana de Buenos Aires”, pone en primer plano un concepto clave para entender el accionar de los actores locales y su relación con las estrategias de desarrollo: “la trama socio-institucional”, que “refiere al tejido de organizaciones públicas, privadas y sociales que movilizan a una sociedad, en esta caso definida territorialmente”.

En base a un estudio de caso –un programa de desarrollo local en la localidad metropolitana de San Martín– la autora sostiene que “el grado de dinamismo y la potencialidad de cambio de una comunidad depende, en buena medida, de la densidad y fortaleza de esa trama [socio-institucional], de la riqueza de las interacciones que se establecen entre las organizaciones –lo que se traduce en la capacidad de la negociación de sus intereses– y de las normas, acuerdos y valores que organizan y dan sentido al conjunto de vínculos” (Rofman, 2001: 6). Como se puede observar, esta concepción se vincula con aquellos estudios que analizan las políticas sociales y que subrayan el proceso de negociación entre el Estado y los actores. Dicho proceso es sintetizado conceptualmente a través de la idea de la “trama socio-institucional”.

En relación al tema del desarrollo, Rofman rediscute dicha categoría y la problematiza a partir del concepto de territorialización, en donde introduce el rol de nuevos actores (locales). Por ello, tras reseñar las discusiones previas sobre el tema, propone el paradigma del desarrollo local:

Esta perspectiva puso de manifiesto la naturaleza territorial del desarrollo, al señalar que los procesos de cambio estructural tienen lugar en un espacio geográfico determinado, un territorio que conjuga determinadas relaciones de producción y estructura económica, una trama socio-institucional que se refleja en las características del Estado local, una historia y cultura propias y,

además, una inserción específica en el sistema nacional y global. Avanzando en esta reconsideración de la dimensión espacial, se postula que el territorio –entendido desde esta visión más compleja– es también un recurso para el desarrollo” (Rofman, 2001: 2).

La perspectiva del desarrollo local contrasta con visiones previas y parte del supuesto que la estrategia del desarrollo debe basarse en potenciar las capacidades locales, al contrario que el desarrollismo del siglo XX, que era promovido desde el Estado nacional. Por ello, argumenta en pos de la reformulación de los modelos teóricos, de manera de adecuar la propuesta general del desarrollo local a contextos sociopolíticos propios de regiones periféricas. La trama socio-institucional de actores locales se vuelve entonces un factor clave como base de sustentación de este tipo de estrategias de desarrollo.

Este trabajo se enmarca en los estudios acerca de los caminos alternativos al desarrollo y argumenta que la construcción y articulación de vínculos entre los actores socio-institucionales debe ser un “primer paso” para constituir “sujetos colectivos de cambio”. Este estudio de caso, hecho a partir de fuentes documentales, concluye que:

el primer desafío que deben enfrentar las instituciones que pretenden impulsar un proceso de transformación sustentado en los recursos locales consiste en poner en marcha estrategias orientadas a la constitución –creación, fortalecimiento, articulación– de los actores socio-institucionales del proceso. La construcción de vínculos interinstitucionales que resulta de la cogestión de proyectos orientados al desarrollo local es un primer paso para la constitución de los sujetos colectivos del cambio, y contribuye a crear las condiciones político-institucionales para instalar el debate acerca de los caminos alternativos de desarrollo desde el nivel local (Rofman, 2001: 14).

Estado, movimientos sociales y conflicto social

El trabajo de Rofman analizado en la sección anterior pertenece a un grupo de estudios que reflexionan sobre distintos caminos alternativos, ya sea al desarrollo, a la globalización, a la dominación social, al capitalismo,

etc. Estas discusiones y debates, por lo general formulados desde el campo académico crítico-marxista, también han tenido al Estado como objeto de análisis, abordándolo ya sea desde su relación con los movimientos sociales ya sea desde su accionar respecto del conflicto social. Sobre estos ejes se avanzó en algunas cuestiones teóricas referidas al propio Estado, su autonomía, la autonomía de lo social y las formas institucionales con las que el Estado procesa el conflicto social. Sin embargo, como veremos, estos aportes se han jugado principalmente en el plano teórico-conceptual, o en el de la praxis política, quedando todavía pendiente la tarea de estudios empíricos.

En dos trabajos, “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” y *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Mabel Thwaites Rey discute el rol del Estado y su papel frente a la globalización, teniendo como foco lo que ello significa para los movimientos sociales y su lucha por la emancipación. Si en el primer ensayo revaloriza el papel del Estado para las luchas emancipatorias frente a la globalización, y argumenta que es el Estado la pieza clave a partir de la cual operar una posibilidad de cambio real y radical, en el segundo explora la potencialidad y límites que tiene la autonomía social para “gestar y sostener acciones colectivas significativas” e indaga sobre el papel crucial que en ello tienen los Estados nacionales.

En cuanto al primer trabajo, el foco principal de análisis es una reflexión acerca del Estado en América Latina en el contexto de la crisis económica financiera mundial que estalló en 2008 y que tuvo como telón de fondo el legado neoliberal de la década de 1990. Lejos de pretender ser un ensayo “meramente” académico, se propone discutir una serie de cuestiones ligadas directamente al “qué hacer” de los movimientos sociales. En discusión con autores críticos de países centrales, como Holloway y Negri, argumenta que el Estado lejos de ser visto como el “enemigo”, debe ser el punto de partida y la condición para que los movimientos sociales de los países periféricos puedan llevar a cabo una lucha efectiva en el proceso de emancipación. De allí que propone que los espacios territoriales estatales deben re-articularse a partir de procesos políticos y sociales liderados por los sectores populares. En este punto, se discuten temas directamente relacionados con el Estado, como sus márgenes de acción en el plano internacional y su autonomía dentro de la globalización:

Lo que se quiere destacar aquí es que, no obstante el imperativo global, la modalidad de inserción de cada país en el sistema internacional implica opciones políticas construidas en el interior de tal Estado, que ponen en juego sus capacidades relativas para definir cursos de acción con grados variables de autonomía y soberanía. Tales cursos de acción [...] devienen de la capacidad de los actores sociales (de la organización y voluntad de acción de las clases fundamentales) para ubicarse en cada coyuntura para favorecer tales o cuales intereses y demandas. La forma de insertarse en el mundo, es decir, en la economía mundial constituida, no supone un camino inexorable (Thwaites Rey, 2010: 33).

En este sentido, el Estado es rescatado y revalorizado en tanto único espacio desde el cual construir una alternativa “emancipatoria” respecto de las fuerzas del capital transnacional. Se puede observar que, si bien la autora no trata directamente de la problemática del desarrollo, y más bien se centra en la de la “emancipación” de los pueblos respecto del “capital imperialista”, el trabajo sí aporta, aunque indirectamente, a aquella primera. En el texto queda clara esta vinculación de la autonomía estatal y cualquier posibilidad para articular una estrategia de desarrollo auto-centrada.

Precisamente, la autora sostiene que en la región se está consolidando la idea de que la especificidad de los Estados es la de conquistar grados de autonomía. Argumenta que ello puede tener lugar a través de “dos vías”: una, que se relaciona con la apropiación y redistribución del excedente en el interior del Estado-nación, básicamente el proveniente de la renta de un recurso estratégico (hidrocarburos por ejemplo, pero también la “renta extraordinaria” de los recursos agro-alimentarios); y otra que consiste en lograr “desconectar” el excedente producido a nivel regional de los ciclos del capital global, por ejemplo a través de distintas iniciativas de integración regional (Mercosur, ALBA, etc.).

Sin embargo, desde esta visión, el punto crucial se juega en el plano sociopolítico, y no en el institucional. Con ello se quiere decir que “la cuestión central, para el conjunto de la región, radica en la construcción de la voluntad política capaz de impulsar un cambio radial”, que sea capaz de “revertir el paradigma neoliberal aún resistente” (Thwaites Rey, 2010: 40). Ello tendría como condición la rearticulación del sector popular y su capacidad de expresarse colectivamente, punto que sería facilitado por el Estado.

Como se puede advertir, el artículo no genera aportes directos a las discusiones sobre el Estado, aunque sí aporta en cuanto a algunas cuestiones conceptuales; en particular en relación a la autonomía estatal. Más bien se enfoca en explorar las distintas alternativas que tienen los movimientos sociales o políticos frente al contexto de un mundo globalizado y gobernado por el capital, que por analizar, por ejemplo, las condiciones específicas en las que tiene lugar la autonomía estatal. De tal forma, el trabajo tampoco cuenta con una operacionalización empírica de la autonomía estatal o las políticas públicas que permitirían iniciar un camino hacia el desarrollo, porque no es ese su objetivo; sino que más bien se busca discutir el mejor camino para la emancipación social, política y económica de los “pueblos oprimidos”.

En el otro texto, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, se extiende más en el análisis de dos cuestiones, también presentes en el primer artículo: 1) la búsqueda de autonomía de los grupos sociales en la Argentina, sus perspectivas, alcances y límites de los nuevos movimientos sociales, especialmente activos luego de los sucesos de diciembre de 2001, y 2) la naturaleza del poder político y el papel de los Estados nacionales, centrándose especialmente en los Estados periféricos como el argentino, en un escenario mundial signado por la globalización y preponderancia de Estados Unidos. Así, busca explorar la potencialidad y los límites que tiene la autonomía social para “gestar y sostener acciones colectivas significativas” e indaga sobre el papel contradictorio de los Estados nacionales.

Este trabajo, al igual que el anterior, no busca penetrar en la arena estatal propiamente dicha, ni en la problemática “Gobierno”, ni en las políticas públicas, ni el sentido que estas adquieren. Más bien se enfoca en revalorizar el espacio Estatal-nacional en el marco de las luchas de las clases subalternas por la emancipación. Por cierto, la perspectiva no es “solo” ni “meramente” académica-descriptiva sino que pretende “aportar elementos para pensar y repensar los caminos emancipatorios” (Thwaites Rey, 2004: 10). Concluye que la lucha por influir en el Estado, y en sus políticas, es el “camino” necesario en el “mientras tanto” de la lucha por la emancipación y la generación de un orden alternativo al capitalismo y la globalización.

En abierto debate con otros autores críticos, de países centrales o locales, parte por distinguir que el Estado tiene una doble dimensión: una represiva (cristalización de la dominación capitalista) y otra que abre posibilidades

para mejorar la situación de las clases subalternas (de ahí que la lucha sea necesaria para reforzar esta dimensión y no para abolir o ignorar el Estado, pues ello es lo que buscarían las clases propietarias). Por ello considera que es un error considerar antagónica o contradictoria la relación entre Estado y autonomía de los movimientos sociales. Sostiene que la masa inorgánica puede adquirir unidad y eficiencia en la acción colectiva en tanto esta se oriente hacia el Estado. De esta forma, propone dirigir la lucha a superar el Estado neoliberal y reforzar al Estado benefactor como medio para aglutinar los movimientos sociales, darles mística y promover la acción social.

Sin duda, uno de los principales resultados de esta obra en relación a la problemática del Estado es el de lograr cuestionar la dicotomía que muchos autores, como Holloway, trazaron entre la autonomía social y el poder estatal (Thwaites Rey, 2010: 57-79). De tal manera, si bien se trata de un ensayo, el trabajo genera algunos aportes conceptuales que dan pistas para pensar la cuestión del Estado y la autonomía social. En este sentido, al discutir estas problemáticas, también ayuda a repensar algunas categorías de análisis y generar nuevas hipótesis, además de revalorizar en el análisis el espacio estatal-nacional y bajo una perspectiva renovada.

Por otra parte, es preciso apuntar que ambos escritos de la autora no dejan de ser un conjunto de conceptos e hipótesis de difícil operacionalización empírica. Como mencionamos, y en virtud del enfoque propuesto, el trabajo no se inscribe solo en la discusión académica sino que pretende trascenderla y generar cursos de acción política en la “práctica” de los movimientos sociales altermundistas. Pretende ser más un aporte a la acción o la reflexión de la praxis política. De todas formas, no queda muy claro el *para qué* de la acción orientada hacia el Estado, pues si bien es convincente en proponer al Estado como el eslabón crucial que permite el mejoramiento de los sectores más desfavorecidos de la población en el contexto de la globalización (en particular en el caso de los países periféricos), no está claro de qué manera esto contribuiría al desarrollo en sí del país, condición para lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de las clases más desfavorecidas.

Algunas de las cuestiones tratadas por Thwaites Rey son consideradas por el trabajo de Martín Cortés, aunque llega a conclusiones distintas respecto del Estado como objetivo y fin de la acción de los movimientos sociales. En “La dimensión simbólica del Estado. Notas para analizar la relación

entre institucionalidad estatal y conflicto social”, este autor propone una discusión teórica-conceptual acerca de la forma en que el Estado procesa el conflicto social. Básicamente, argumenta, en contraposición a Thwaites Rey, que el “procesamiento institucionalizado” de las “demandas” de la sociedad civil implica la eliminación de los aspectos más subversivos del conflicto social respecto del mantenimiento del orden social capitalista. Por ello, la “transformación de la institucionalidad estatal no puede ser el horizonte último de un proyecto emancipatorio” (Cortés, 2008: 146).

La relación entre el conflicto social y el Estado es caracterizada a partir de la pregunta por la institucionalización, a partir de lo cual formula algunas preguntas que resultan pertinentes a las discusiones sobre las instituciones estatales: ¿cómo el Estado pone el conflicto en sus propios términos?, ¿cómo hace el Estado para procesar el conflicto? ¿Qué consecuencias teóricas y políticas tiene ello? El autor argumenta que el Estado aplica determinados mecanismos de mediación en el conflicto social, que pueden ser denominados “formas de tratamiento”. Pero, en última instancia, sostiene, el fundamento de la institucionalización deber buscarse en las “funciones inherentes a los aparatos del Estado”, las cuales “se orientan hacia la unificación del bloque dominante y la desorganización y división de las clases dominadas” (Cortés, 2008: 143).

Como se puede observar, el autor supone un concepto específico de institucionalización, entendida como la dimensión simbólica del Estado: “La capacidad de la institucionalidad estatal de proponer una forma de procesamiento determinada del conflicto, acorde con su propia textura. Tal capacidad la denominamos *institucionalización*” (2008: 138). En cualquier caso, el fundamento de la institucionalización es la de preservar las relaciones de clase.

En función de estos conceptos, la idea de la autonomía del Estado se diluye, pues la intervención del Estado nunca es neutral ni autónoma. Al contrario, la “forma de tratamiento” respecto del conflicto social implica desnaturalizar el contenido de clase de cualquier tipo de demanda. Por ello, todos los mecanismos estatales, por ejemplo el sistema judicial, operan sin admitir reclamos o presentaciones colectivas, y si lo hace, jamás se da en términos de clase (Cortés, 2008: 145).

Sin duda, esta reflexión acerca de la manera en que opera el aparato en relación al conflicto social, institucionalizándolo y esterilizándolo de

cualquier componente subversivo del orden existente, brinda algunos elementos para entender la naturaleza del Estado y los condicionantes o límites con los que actúa la burocracia pública. En este sentido, el aporte de este trabajo se ubica por detrás, o por debajo, de las problemáticas más directamente vinculadas al Estado, pues si este busca instituir una “gubernamentalidad”, una forma “pacífica” e “institucionalizada” de procesar las demandas/conflictos, lo hace, o lo puede hacer, solo en tanto cumple una función en el mantenimiento de un orden social determinado, *que es capitalista*.⁵ En esta visión, las actividades que caracterizan al Estado y al gobierno, que les son propias y los definen, es decir, la toma de decisiones vinculantes para la comunidad, adquieren un determinado sentido en tanto que conllevan el afianzamiento de la naturaleza capitalista del orden existente.

Si bien, al igual que Thwaites Rey, el trabajo de Cortés genera algunos aportes conceptuales en relación a la temática estatal, hay algunas cuestiones importantes y aspectos que quedan fuera del análisis y que sin embargo hacen al foco propuesto. Por ejemplo, el autor no problematiza la cuestión de que no todo conflicto social es necesariamente contestatario o social-reivindicador. De esta forma, queda la impresión de que resulta necesario una definición más precisa acerca de lo que se entiende por conflicto social, al igual que se hace necesaria una mayor problematización acerca de esta cuestión, puesto que la misma queda en un segundo plano en relación al tema del Estado.

Consideraciones finales

A lo largo del capítulo hemos visto cómo el foco puesto por los distintos autores permite agrupar los diferentes trabajos de acuerdo a la temática principal de discusión: las políticas públicas, el desarrollo, los actores, los movimientos sociales o el conflicto social. No obstante, estos debates tra-

⁵ Esta misma idea de gubernamentalidad aparecerá nuevamente en los estudios sobre la temática del gobierno, eje del próximo capítulo. Podrá encontrarse allí que dicha noción no está vinculada analíticamente y de forma privilegiada a la preservación de las relaciones de clase capitalistas. Sin embargo, allí también la noción de institucionalización está ligada a la forma de regulación del conflicto socio-político.

tan sobre ejes de indagación que refieren a algunas problemáticas comunes, como la calidad de las instituciones, el proceso concreto a través del cual tiene lugar el armado de políticas, la participación o no, y bajo qué términos, de los actores en las políticas públicas, la reforma del Estado, las consecuencias de la concentración económica, la captura del Estado, etc. En este último apartado discutiremos estos ejes transversales que atraviesan los debates expuestos y formularemos algunas observaciones en relación a algunos aspectos sobre los cuales se puede seguir investigando.

Eje integración: participación de los actores sociales y calidad de las políticas

Un eje que goza de bastante consenso entre los autores refiere a la necesidad de fortalecer las capacidades estatales, lo cual ayudaría a la expansión económica, mejoraría las perspectivas frente a la globalización, evitaría la captura del Estado por los actores (empresarios) y mejoraría la distribución de los ingresos. Los estudios que abordan el período de la posconvertibilidad, ya sea en una clave comparativa con la década anterior o no, subrayan las dificultades para apuntalar las capacidades estatales de gestión, afectadas negativamente por el legado de las privatizaciones y la globalización neoliberal. Ello impactó en la producción de valor público y redujo los márgenes de autonomía del Estado frente a otros poderes (Oszlak, 2005).

Desde los estudios empíricos acerca de las políticas se abren interesantes perspectivas que abren la caja negra del Estado y ponen de relieve factores que intervienen en la formulación y resultados de las políticas. Distintos trabajos han hecho sus aportes al respecto, algunos enfocándose en la *forma* y en el *cómo* se arma la política (Tommasi, 2010), otros en la trama de actores interinstitucionales (Rofman, 2001), en el concepto de gobernanza (Orlansky, 2005) o de alianzas público-privadas (Mediavilla, 2013).

Si hay algo en común que tienen estos trabajos es la idea de que la cooperación y la integración de los distintos actores, estatales, burocráticos, políticos, económicos y sociales entre sí permitirían una mejor calidad de las políticas públicas y la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. Es decir, su involucramiento en el armado de las políticas habilitaría una mejor intervención estatal en las distintas esferas, sociales,

políticas y económicas. Sobre esta concepción básica, se argumenta en términos generales sobre la necesidad de tener en cuenta a aquellos a quienes afecta la política, habida cuenta de que suponen que la política es afectada por dichos actores, y que ambas cuestiones hacen a la calidad y efectividad de las políticas públicas.

Pero si bien estos trabajos han introducido algunos debates novedosos, y han aportado conceptos que sirven para enriquecer el arsenal teórico desde el cual formular nuevas hipótesis y líneas de investigación, se percibe en algunos de estos intentos una mirada un tanto superficial del problema que hace al Estado, sus políticas y sus consecuencias (sobre el desarrollo, sobre las instituciones, sobre la transparencia, etc.). Se observa que en muchos casos estos abordajes se presentan como una ruptura con otros trabajos que se han centrado y han dado cuenta de las relaciones de poder que operan a nivel estructural en la Argentina. Sería útil procurar un esquema analítico capaz de incorporar las restricciones socioeconómicas que se derivan de determinado modelo de acumulación, así como tener en cuenta la forma en que interviene la variable *policy making* en la configuración de las políticas.

Eje ruptura: captura del Estado y obstáculos al desarrollo

Como hemos adelantado a lo largo del texto, otra línea de indagación se ha centrado en la relación entre el poder económico, los empresarios y el Estado. Desde una perspectiva fuertemente crítica hacia el comportamiento de los actores económicos, distintos autores han argumentado la necesidad de superar la capacidad de los empresarios o grupos empresarios para incidir en las políticas estatales y lograr un trato privilegiado. Para autores como Azpiazu, Forcinito, Vitelli y, probablemente, Thwaites Rey y Cortés, el problema de las capacidades estatales y la calidad de las políticas no puede ser analizado aisladamente y prescindiendo del rol que cumple el poder económico.

Para estos estudiosos, el problema no es la falta de integración y participación de los empresarios en el Estado y las políticas, sino precisamente el contrario: la captura que estos actores logran respecto de los organismos estatales que controlan y regulan la economía. Por lo tanto, lo que se necesita

es un Estado autónomo y con capacidades efectivas para lograr disciplinar al capital. Mientras que algunos autores se enfocan en el proceso de privatizaciones como la clave de un nuevo modelo de acumulación (Azpiazu y Forcinito, 2001) o como quiebre histórico a partir del cual se conforma un nuevo bloque hegemónico (Azpiazu, 2006), otros subrayan la persistencia de los intereses económico-financieros en la definición de una política económica que lleva a la desindustrialización y al estancamiento (Vitelli, 2006), y otros destacan que solo a través de una voluntad política sostenida por un fuerte movimiento social, es posible lograr un Estado capaz de torcer el curso de la historia en pos de la emancipación de los sectores menos favorecidos (Thwaites Rey, 2004 y 2010).

Está claro que para estos autores, las posibilidades de un desarrollo sostenible en el tiempo se encuentran fuertemente obstaculizadas, cuando no imposibilitadas, habida cuenta de la configuración del poder social, con una fuerte concentración, y de la particular forma de comportamiento de los sectores empresarios. Solo a través de una ruptura en el sistema de poder podrían darse las posibilidades para alinear un Estado con capacidad para poder implementar políticas efectivas en pos del desarrollo.

Como se puede observar, en estas visiones predomina por lo general una perspectiva socio-céntrica dentro de la cual el Estado a menudo es visto como un agente pasivo. De la misma forma, la variable política tiene poco peso en el análisis. Cuestiones como el régimen político, el sistema de partidos y/o los marcos ideológicos a menudo ocupan un lugar marginal, o inexistente, o son vistos como meros reflejos de la lucha por el poder económico.

La idea del control hegemónico por parte de un grupo reducido de actores que concentran el poder está presente en estos análisis. Desde una mirada más abarcativa, resultaría fructífero desarmar la idea del control hegemónico, no para negar su existencia, sino porque es necesario abrir esa “caja negra” del poder y analizar cómo opera realmente, puesto que no es un *deus ex machina* al que se le puede adjudicar el derrotero del (sub)desarrollo o el capitalismo argentino. Probablemente, la profundización de su estudio muestre que el “bloque de poder hegemónico” sea mucho menos homogéneo y autoconsciente. También resultaría productivo para un análisis empírico establecer experiencias comparativas respecto de bajo qué condiciones y con qué consecuencias operan otros bloques de poder hegemónicos.

Estado, regulación y políticas públicas

Más allá de este debate entre integración y ruptura, otros autores han puesto el foco en otros aspectos del Estado que arrojan luz sobre el período de la pos-convertibilidad. Unos, haciendo eje en las contradicciones del Estado en su rol de productor y de regulador respecto de los servicios públicos re-estatizados (Makón y Rocca, 2010), otros analizando las condiciones que facilitan prácticas corruptas (Estévez y Marini, 2004), otros enfocándose en la tensión entre política y técnica en las políticas públicas en determinados organismos (Mansilla, 2008), o en aspectos relacionados con el rol del Estado y las políticas de seguridad (Gorgal, 2002 y Lorenc Valcarce, 2013).

Este grupo de trabajos ha generado aportes sobre el Estado, las políticas públicas y el desarrollo, aunque sin pretensiones de interpretación más globales acerca del derrotero histórico general de la Argentina. Con objetivos más acotados, han logrado discutir sobre tópicos relevantes acerca de estas problemáticas —como la forma en que el Estado regula, las prácticas de la corrupción y determinadas políticas públicas, como la de la seguridad—, con un fuerte anclaje empírico y, en la mayoría de los casos, con una consistente estrategia metodológica.

Bibliografía citada:

- ACUÑA, Carlos H. (1994), “El análisis de la burguesía como actor político”, *Realidad Económica*, N° 128, Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- (1995), *La nueva matriz política en la Argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- (2013), *¿Cuánto importan las instituciones?*, Siglo XXI editores - Fundación OSDE, Buenos Aires.
- (2014a), *El Estado en acción*, Siglo XXI editores-Fundación OSDE, Buenos Aires.
- (2014b), *Dilemas del Estado argentino*, Siglo XXI editores-Fundación OSDE, Buenos Aires.
- ADORNO, Theodoro (*et al.*) (1965), *La personalidad autoritaria*, Proyección, Buenos Aires.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia IBARRA, Pedro Marcelo y NAHARRO, Norma (2010),

- “Los programas de transferencia condicionada y la gubernamentalidad neoliberal: comparación entre los programas: jefes y jefas de hogar desocupados, plan familia por la inclusión social y Asignación Universal por Hijo, el caso de Salta, Argentina”, Congreso ALACIP, Buenos Aires.
- AMSDEN, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Londres.
- (1991), “Diffusion of Development”, *American Economic Review*, vol. 81, Nº 2, mayo, pp. 282-286.
- ARCEO, Enrique y BASUALDO, Eduardo (1999), “Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del noventa”, *Cuadernos del Sur*, Nº 29, Buenos Aires.
- AZPIAZU, Daniel (1987), “Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983)”, *Desarrollo Económico*, Nº 104, IDES, Buenos Aires.
- (2006), “Privatizaciones en la Argentina - La captura institucional del estado. Interpretación de la crisis Argentina”, *Realidad Económica*, Nº 189, Buenos Aires.
- AZPIAZU, Daniel y FORCINITO, Karina (2001), “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana”, Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- AZPIAZU, Daniel y BASUALDO, Eduardo (1990), *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires.
- BASUALDO, Eduardo (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.
- (2006), *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO-Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- BELINI, Claudio y ROUGIER, Marcelo (2008), *El Estado empresario en la industria argentina. Transformación y crisis*, Manantial, Buenos Aires.
- BENTLEY, Arthur (1949), *The Process of Government*, Principal Press, Illinois.
- BLOCK, Fred (1977), “The Ruling Class does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State”, *Socialist Review*, Nº 33, Londres, mayo-junio.
- BORÓN, Atilio (1977), “El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 2, México.

- BRIONES, Álvaro (1978), *Economía y política del fascismo dependiente*, Siglo XXI editores, México.
- BRUNNER, José (1980), *Ideología, legitimación y disciplinamiento en la sociedad autoritaria*, Materiales de discusión, N° 4, FLACSO, Santiago de Chile.
- BUCHANAN, James (1968), *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally, Chicago.
- (1969), *Cost and Choice*, Markham, Chicago.
- (2003), *Public Choice: The Origins of a Research Program*, Center for the Study of Public Choice, George Mason University Press, Fairfax.
- BUSTAMANTE, Fernando (1986), *Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina*, Documento de Trabajo, N° 320, FLACSO, Santiago de Chile.
- CAMACHO, Daniel (et al.) (1982), *Autoritarismo y Alternativas Populares en América Latina*, FLACSO, San José de Costa Rica.
- CAMOU, Antonio (1997), “Los Consejeros el Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- CANELO, Paula (2006), *Entre la política y la técnica: las Fuerzas Armadas argentinas de la refundación a la prescindencia institucional (Argentina, 1976-2001)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina, Buenos Aires, mimeo.
- CAO, Horacio, REY, Maximiliano y LAGUADO DUCA, Arturo (2015), *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1960-2015*, Prometeo, Buenos Aires.
- CARDOSO, Fernando (1975), *Autoritarismo y democratización*, Paz y Terra, Río de Janeiro.
- (1985a), *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- (1985b), “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”, en COLLIER, David (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CARDOSO, Fernando y FALETTTO, ENZO (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina* México, Siglo XXI editores, México.
- CASTELLANI, Ana (2006), *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- CHERESKY, Isidoro y CHONCHOL, Jacques (comps.) (1985), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, Eudeba, Buenos Aires.
- CHIBBER, Vivek (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State¹". *American Journal of Sociology*, vol. 107, N° 4, pp. 951-989.
- (2003), *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton, University Press.
- COLLIER, David (comp.) (1985), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CORTÉS, Martín (2008), "La dimensión simbólica del Estado. Notas para analizar la relación entre institucionalidad estatal y conflicto social", *Periferias*, N° 16, año 12.
- COTLER, Julio (1969), *El populismo militar como modelo de desarrollo nacional: el caso peruano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- DE PABLO, Juan Carlos (1984), *Política Económica Argentina*, Macchi, Buenos Aires.
- DORNBUSCH, Rudgier y EDWARDS, Sebastián (1990), "The Macroeconomics of Populism", *Journal of Development Economics*, N° 32, Washington.
- (1991), "The Macroeconomics of Populism", en *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 7-13.
- ESTÉVEZ, Alejandro M. y MARINI, Guillermo (2004), "Corrupción y políticas públicas: Algunos factores estructurantes; Apuntes para una agenda de investigación", Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), UBA, Buenos Aires.
- EVANS, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.
- (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140, IDES, Buenos Aires, enero-marzo.
- FERRER, Aldo (1973), *La economía argentina*, 2° ed. actualizada, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (1977), *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FERRUCCI, Ricardo (1986), *La promoción industrial en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- FINER, Samuel y BARBERÁ, Manuel (1969 [1962]), *Los militares en la política mundial*, Sudamericana, Buenos Aires.
- FRIEDMAN, Milton (1962), *Capitalism and freedom*, The University of Chicago Press, Chicago.

- FURTADO, Celso (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Eudeba, Buenos Aires.
- (1983), *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*, Fondo de Cultura Económica, México.
- GARRETÓN, Manuel (1980), “En torno a la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en América Latina”, Documento de Trabajo, N° 98, FLACSO, Santiago de Chile.
- GERMANI, Gino y SILVERT, KALMAN (1976), “Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America”, en LOWENTHAL, A. (ed.), *Armies and politics in Latin America*, Holmes & Meier Publishers, Nueva York.
- GERSCHENKRON, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge.
- GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, L. (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel, Buenos Aires.
- GOFFMAN, E. (1987), *Internados. Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires.
- (1961), “On the Characteristics of Total Institutions: The Inmate World”, en CRESSEY, D. (ed.), *The Prison, Studies in Institutional Organization and Change*, Holt, Rinehart & Winston, Nueva York.
- GORGAL, Diego P. (2002), “Estado y seguridad. Apuntes para una reformulación del sistema de seguridad interior en la Argentina”, *Colección*, N° 13, UCA, Buenos Aires.
- GRINDLE, Merilee (1991), “The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics”, en MEIER, G. (editor), *Politics and Policy Making in Developing Countries*, ICEG, San Francisco.
- HASS, Peter (1992), “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, N° 46.
- HIRSCHMAN, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, Yale.
- (1987), “La economía política del desarrollo latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva”, *El Trimestre Económico*, N° 216, vol. LIV, México.
- HUNTINGTON, Samuel (1995 [1957]), *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1990 [1968]), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.

- IAZZETTA, Osvaldo (2000), "La reconstrucción del estado: una mirada desde la democracia", *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 2, Facultad de Ciencia Política y RR.II. (UNR), Rosario, FLACSO (Sede Buenos Aires) y Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- JANOWITZ, Moris (1967 [1960]), *El soldado profesional. Retrato político y social*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.
- JOHNSON, John (1962), "The Latin-American Military as a Politically Competing Group in Transitional Society", en JOHNSON, J. (ed.), *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton University Press, Princeton.
- (1964), *The Military and Society in Latin America*, Stanford University Press, California.
- KAHLER, Miles (1990), "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustmen", en NELSON, J. (ed.), *Economic Crises and Policy Choice*, Princeton University Press, Princeton.
- KATZ, Jorge (edit.) (1996), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años '90*, CEPAL/Alianza, Buenos Aires.
- KOROL, Juan Carlos y SÁBATO, Hilda (1997), "La industrialización trunca: Una obsesión argentina", *Cuadernos del CISH*, N° 2-3, año 2.
- KOSACOFF, Bernardo y AZPIAZU, Daniel (1989), *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- KRUEGER, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, N° 64 (3), pp. 291-303.
- LEWIS, Paul (1993), *La crisis del capitalismo argentino*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LINZ, Juan (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en GREENSTEIN, Fred y POLSBY, Nelson (comps.), *Handbook of Political Science*, vol. 5., Addison-Wesley, Reading.
- LÓPEZ, Ernesto (1986), *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, Legasa, Buenos Aires.
- LORENC VALCARCE, Federico (2013), "Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual", *Postdata*, N° 1, vol. 18, junio.
- MAKÓN, Andrea y ROCCA, Mariela (2010), "¿Productor y regulador? Un nuevo desafío para el Estado Argentino (2003-2009)", Congreso ALACIP, Buenos Aires.

- MANSILLA, Gabriela (2008), "La tensión entre política y técnica en la estructuración de las políticas públicas", en *I Jornadas de Investigación en Ciencias Políticas*, UNE, Concepción del Uruguay.
- MEDIAVILLA, María Eugenia (2013), "Alianzas público-privadas: repercusiones y toma de posición de la Mesa de Enlace frente al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, 2010-2020", *SAAP*, N° 1, vol. 7, Buenos Aires, enero/junio.
- MEIER, Gerald (1991), "Policy Lessons and Policy Formation", en MEIER, G. (ed.), *Politics and Policy Making in Developing Countries*, ICEG, San Francisco.
- MYRDAL, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdevelopment*, Duckworth, Londres.
- NEEDLER, Martin (1968), *Political Development in Latin America: Instability, Violence and Revolutionary Change*, Random House, Nueva York.
- NIOSI, Jorge (1974), *Los empresarios y el estado argentino (1955-1969)*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- NOCHTEFF, Hugo (1994), "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", en AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, FLACSO, Buenos Aires.
- NUN, José (1966), "América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar", *Desarrollo Económico*, N° 22-23, IDES, Buenos Aires.
- (1976), "The Middle-Class Military Coup Revisited", en LOWENTHAL, Abraham (ed.), *Armies and politics in Latin America*, Holmes & Meier Publishers, Nueva York.
- O'DONNELL, Guillermo (1972), *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- (1977), "Estado y alianza de clases en la Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 64, IDES, Buenos Aires.
- (1978), "Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal", *Estudios Sociales*, N° 12, CEDES, Buenos Aires.
- (1979), *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario*, Estudios CEDES, N° 5, Buenos Aires.
- (1982), *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

- (1986), “Apuntes para una teoría del estado”, en OSZLAK, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- (1993), “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 130, IDES, Buenos Aires.
- (1997), “Tensiones en el estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia”, en O'DONNELL, Guillermo (comp.), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- (1998), “Estado, democracia y globalización. Algunas reflexiones generales”, *Realidad Económica*, N° 158, Buenos Aires.
- OFFE, Claus (1985), *Dos lógicas de la acción colectiva: notas teóricas sobre las clases sociales y sus formas de organización*, Cuadernos de la UBA, Buenos Aires.
- OLSON, Marcur (1980), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- ORLANDSKY, Dora (2001), *Política y Burocracia. Argentina 1989-1999*, Documentos de Trabajo, N° 26, Instituto de Investigaciones Gino Germani, noviembre.
- (2005), “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, N° 6, Santa Fe.
- OSZLAK, Oscar (1980), *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, CEDES, Buenos Aires.
- (1984), *Teorías de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- (1990), *La Reforma del Estado en Argentina*, Documento CEDES/36, Buenos Aires.
- (2005), “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner”, Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- PALOMINO, Mirta (1988), *Tradición y poder. La Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*, Buenos Aires, CISEA-Grupo Editorial Latinoamericano.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1977), “Economía y política en la crisis argentina”, *Revista Mexicana de Sociología*, N° 2, año 39, México.
- PUTNAM, R. (1976), “Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics”, en LOWENTHAL, Abraham (ed.), *Armies and politics in Latin America*, Holmes & Meier Publishers, Nueva York.

- PYE, James (1962), "Armies in the Process of Political Modernization", en JOHNSON, John (ed.), *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton University Press, Princeton.
- POULANTZAS, Nikos (1986), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI editores, México.
- POULANTZAS, Nikos (et al.) (1991), *Debates sobre el Estado Capitalista: Estado y clase dominante*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- PUCCIARELLI, Alfredo (1997), "Los dilemas irresueltos en la historia reciente de la Argentina", *El Taller*, N° 4, Buenos Aires.
- (2004a), "La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa", en PUCCIARELLI, Alfredo (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- (2004b), "Introducción" en PUCCIARELLI, Alfredo (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- PREBISCH, Raúl (1962), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile.
- RAPPOPORT, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Macchi, Buenos Aires.
- ROFMAN, Alejandro (1998), "¿Reforma o nuevo rol para el Estado?", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 11, año 5, Buenos Aires.
- (2001), "Los actores sociales del desarrollo local en el área metropolitana de Buenos Aires", Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- ROSA, John (2001), *Political Systems Economics of Organization and the Information Revolution (The Supply Side of Public Choice)*, European Public Choice Society Meeting, París, abril.
- ROUGIER, Marcelo (2004), *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Universidad Nacional de Quilmas, Buenos Aires.
- (2011), *Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina. El caso ALUAR*, UNQui-Editorial, Buenos Aires.
- ROUQUIÉ, Alain (1981 [1978]), *Poder militar y sociedad política en Argentina*, Emecé, Buenos Aires. *Tomo I: Hasta 1943; Tomo II: 1943-1973.*

- (1982), “Hegemonía militar, estado y dominación social”, en ROUQUIÉ, Alain (comp.), *Argentina, hoy*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- (1983), “El poder militar en la Argentina de hoy: cambio y continuidad”, en WALDMANN, P. y GARZÓN VALDÉZ, E. (comps.), *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Galerna, Buenos Aires.
- (1984), *El Estado Militar en América Latina*, Emecé, Buenos Aires.
- (1994), *Autoritarismos y Democracia. Estudios de Política Argentina*, Edicial, Buenos Aires.
- SÁBATO, Jorge (1991), *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, CISEA/Imago Mundi, Buenos Aires.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1995), “El abrazo esquivo., sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente”, *Política y Gobierno*, N° 1, México, pp. 5-41.
- (1999), “La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”, *Desarrollo Económico*, vol. 3, N° 153, abril-junio, pp. 45-75, IDES, Buenos Aires.
- SCHORR, Martín (2005), *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales*, Tesis para optar al Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires, mimeo.
- SCHUMPETER, Joseph (1957), *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHVARZER, Jorge (1979), “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina*, N° 3, México.
- (1982), *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981*, CISEA, Buenos Aires.
- (1987), *Promoción Industrial en la Argentina. Características, evolución y resultados*, CISEA, Buenos Aires.
- (1991), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.
- (1993), “Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de procesos en la industria argentina. Una mirada ex post desde la Economía Política”, *Desarrollo Económico*, N° 131, IDES, Buenos Aires.
- (1996), *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

- (1999), *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, AZ Editora, Buenos Aires.
- SERAFINOFF, Valeria (2012), “Los empresarios de la construcción: estrategias de articulación y asociación con el Estado. Un análisis a partir del mantenimiento, reparación y mejora de redes viales en Argentina”, *Realidad Económica*, N° 266, IDES, Buenos Aires.
- SHAPIRO, Helen y TAYLOR, LANCE (1991), “The State and Industrial Strategy”, *World Development*, N° 6, vol.18, Washington.
- SIDICARO, Ricardo (1988), *La Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la representación de intereses empresarios. Estudio de Sociología*, Buenos Aires, CISEA.
- (2001), *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Buenos Aires.
- (2002), *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- SIKKINK, Katrin (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, N° 128, IDES, Buenos Aires.
- SKOCPOL, Theda (1989), “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, N° 50, La Rioja, pp. 71-122.
- STEPAN, Alfred (1988), *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*, Sudamericana/Planeta, Buenos Aires.
- (1971), *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton University Press, Princeton.
- STOUFFER, Samuel (*et al.*) (1965 [1949]), *The American Soldier (Vol. 1: Adjustment during Army Life; Vol. 2: Combat and its Aftermath)*, Princeton University Press, Princeton.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro (1980), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI editores, México.
- THWAITES REY, Mabel (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Prometeo, Buenos Aires.
- (2010), “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?”, *OSAL*, CLACSO, año XI, N° 27, abril, Buenos Aires.
- THWAITES REY, M. y CASTILLO, J. (2008), “Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano”, *Araucaria*, año 10, N° 20, Sevilla.
- TOMMASI, Mariano (2010), “Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y de-

- sarrollo en la Argentina: (con una breve comparación con el caso chileno)", *Desarrollo Económico*, N° 199, IDES, Buenos Aires.
- TRUMAN, David (1951), *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, Nueva York.
- VARAS, Augusto y AGÜERO, Felipe (1978), *Acumulación financiera, gobiernos militares y seguridad nacional en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.
- VARAS, Augusto, AGÜERO, Felipe y BUSTAMANTE, Fernando (1980), *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, FLACSO, Santiago de Chile.
- VAZEILLES, José (1985), *La ideología oligárquica y el terrorismo de Estado*, CEAL, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires.
- VIGUERA, Aníbal (1997). *La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996*, Tesis para optar al Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, México, mimeo.
- VITELLI, Guillermo (1986), *Cuarenta años de inflación en Argentina. 1945-1985*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- (2006), "El discurso formador de la política económica argentina: la reiteración de postulados recesivos", *Realidad Económica*, N° 194.
- VOMMARO, Gabriel y QUIRÓZ, Julieta (2011). "'Usted vino por su propia decisión': repensar el clientelismo en clave etnográfica", *Desacatos*, N° 36, México, mayo-agosto.

ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Sebastián Barros¹

Antecedentes

¿Qué nos hemos preguntado sobre el gobierno entre el año 2000 y el año 2012? Esta era la cuestión que nos invitaba a responder el proyecto a sabiendas de que nos hemos preguntado muchas cosas, tantas que es difícil ensamblarlas de manera coherente en un solo texto que tenga sentido. Ahora bien, ¿qué significa preguntarse algo sobre el gobierno desde las ciencias sociales? En general, y como remarcan los textos que han tratado la historia de la ciencia política y la política comparada en la Argentina y América Latina, la principal variable independiente ha sido las prioridades de los tomadores de decisiones en diversos contextos (Bulcourn y Vázquez, 2003; Leiras, Abal Medina y D'Alessandro, 2005; Torre, 2007). Contexto que operaba no tanto como un simple paño en el que se tomaban las decisiones de gobierno, sino que también operaba sobre las preguntas de las ciencias sociales imponiendo limitaciones, sorprendiendo con emergencias, disparando conceptualizaciones y abstracciones, etc. En definitiva, un contexto que limitaba al mismo tiempo que abría diversas posibilidades de acción y análisis.

Para adelantar un poco la idea que estructura este capítulo, puede decirse que la cuestión contextual que subyace a las preguntas que nos hemos hecho sobre el gobierno en estos doce años, que aparece ya sea como condición explícita o como presupuesto lógico, es la percepción de una

¹ Quiero agradecer el trabajo de lectura crítica y análisis de los textos seleccionados por parte de Juan Bautista Lucca y Nicolás Azzolini. Nicolás además colaboró de manera minuciosa con la versión final del texto, sin su ayuda el trabajo sería considerablemente peor. También leyeron versiones previas del trabajo Gabriel Carrizo y Mercedes Barros. A todos agradezco y deslindo de cualquier responsabilidad.

creciente fragmentación política. Aquello que parece estar en el trasfondo de las discusiones que se dieron sobre el gobierno en estos tiempos son los efectos de una situación que se nos aparece como fragmentada.

¿A qué nos referimos con esta noción de fragmentación? Pensemos por un momento que la condición de posibilidad para hablar de fragmentación tiene que ser la percepción de una situación desfragmentada, compacta, o por lo menos con algún grado importante de unidad. Sin dudas, la contraposición es un poco tramposa. A nivel de las relaciones humanas ninguna situación se mueve entre dos extremos, uno totalmente fragmentado y el otro constituido por una unidad sin fisuras. Sin embargo, la percepción de algún tipo de fragmentación guió a las ciencias sociales argentinas durante el período recortado; una fragmentación que tuvo distintos aspectos pero que acaparó la atención de las miradas a través de las cuales pretendemos ordenar la variedad de objetos, de perspectivas teóricas y de inclinaciones políticas que supuso analizar al gobierno en esos años.

Estas miradas coinciden en que el sistema político argentino había llegado a la transición democrática, por un lado, marcado por instituciones políticas en las que el presidencialismo se destacaba como una de sus notas más distintivas. Por el otro, se argumentaba que ese régimen político coincidía con identidades políticas bastante estabilizadas alrededor de los dos partidos más importantes. La mirada que toma como objeto al sistema político y sus instituciones partió desde esta hipótesis de un sistema político presidencialista bipartidista (Mustapic, 2002, 2013; Malamud, 2004). La mirada desde los estudios identitarios se planteó que la transición a la democracia había operado como un freno a la dispersión de las posibilidades de identificación originadas en las consecuencias de la acción represiva ilegal, el fracaso económico de la dictadura, los efectos de la derrota militar en la Guerra de Malvinas y, luego, en la crisis inflacionaria de 1989 (Aboy Carlés, 2001; Barros, 2002; Canelo, 2008).

En ese primer momento de la transición, uno de los debates que recorrió buena parte de la década de 1980 hasta la reforma constitucional de 1994 fue sobre el presidencialismo fuerte o hiper-presidencialismo (Nino, 1992) y la posibilidad de modificar esa forma de gobierno por una que tuviese un formato más parlamentarista o por lo menos semi-presidencialista (Mustapic y Goretti, 1988; Pinto, 1988). Las posiciones en ese debate no fueron unívocas. Sin embargo, casi todas partían de la individualización de

las características de cada forma de gobierno, para culminar generalmente lamentando la inexistencia de ciertos mecanismos institucionales que favorecieran el parlamentarismo o atenuaran el presidencialismo. Otro de los debates que tuvo presencia en la disciplina, dado el carácter de primer gobierno de la transición, fue el de las relaciones cívico-militares (Fontana, 1984; Battaglini, 2010).

El debate sobre el presidencialismo en la Argentina de la transición ponía sobre la mesa de discusión cuatro características típicas de esta forma de gobierno: “ejecutivo unipersonal, elección popular del presidente, el presidente es electo por un período fijo, el Congreso es elegido en elecciones directas por un período fijo” (Zelaznik, 2003: 263). Una de las críticas más relevantes en ese momento fue fruto del trabajo del Consejo para la Consolidación de la Democracia, órgano asesor del presidente Alfonsín que funcionó desde 1985 hasta su disolución en 1989. Las críticas hacían hincapié en la rigidez del mandato presidencial, en las posibilidades de bloqueo de la toma de decisiones a causa de la independencia de poderes, en la doble legitimidad de la figura presidencial y el parlamento que dificultaría la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre ellos, y en definitiva que el puesto presidencial se obtenía en un juego que era a “todo o nada”, un juego de suma cero en el que la persona o grupo que ganaba se llevaba todo. (Goretti y Mustapic, 1988: 147-148; Portantiero, 1987: 283-284; Nino, 1992).

Estas críticas iban de la mano con el contexto en el que se desarrollaba la experiencia alfonsinista, que había tenido grandes dificultades para resolver los conflictos que lo llevaron a perder votaciones clave en el comienzo de su gestión, como la llamada “Ley Mucci” de reforma sindical (Portantiero, 1987: 139 y ss.). Además, la literatura en boga en la ciencia política de la época (Linz, 1984) argumentaba que los presidencialismos en América Latina no habían estado asociados a prácticas o procesos democráticos y destacaba la flexibilidad de los modelos parlamentarios. El presidencialismo era así asociado a una rigidez institucional que había dado lugar a juegos políticos que socavaban la posibilidad de acuerdos a mediano y largo plazo que evitaran la inestabilidad producida por los golpes de Estado. Como puede observarse, en el debate entre presidencialismo y parlamentarismo no aparecía el problema de la fragmentación, por el contrario, era más bien la rígida concentración del poder político en

una presidencia fuerte lo que se aislaba como un problema más importante que los demás.

La experiencia inflacionaria de 1989 iba a cambiar los parámetros con que se evaluaba y analizaba el contexto que mencionábamos más arriba, lo cual llevó a la aparición de un nuevo conjunto de preguntas durante la década de 1990. Poco a poco, “la inflación reemplazaría a la política” (Palermo y Novaro, 1996: 40). Trabajos como el de Marcelo Cavarozzi (1988) mostraban la manera en que la discusión sobre los procesos inflacionarios colonizaba la discusión política. Esto también está vinculado, en su origen, a la presentación de los altos índices de inflación como el principal síntoma de la decadencia argentina por parte del primer equipo económico de la dictadura. Para José A. Martínez de Hoz, ministro de Economía entre 1976 y 1981, la inflación no mostraba otra cosa que la anomalía que representaba el peronismo para la formación política argentina. El peronismo era aquello que identitariamente representaba un mal a extirpar porque su legado a la política argentina era, por un lado, una economía cerrada y protegida y, por el otro, sectores populares movilizados que provocaban la ingobernabilidad del sistema político y económico (Martínez de Hoz, 1981; Barros, 2002; Canelo, 2004). El señalamiento de la inflación como el síntoma de la enfermedad a curar, ya había puesto en el centro de la discusión a la economía antes que a la política. Si este devenir fue frenado en los primeros años de la primavera alfonsinista, re-emergió con potencia inusitada hacia los últimos años de la década de 1980 (Schvarzer, 1986; Cavarozzi, 1988; Canitrot, 1992). El problema de este cambio en la identificación de las cuestiones a resolver por parte del gobierno era que “el saldo dejado por el Proceso implicó cambios en las articulaciones entre el sistema político y la sociedad, y entre la política y la economía, que prepararon el terreno para un contexto de crisis que haría imposterables las reformas, pero al mismo tiempo debilitaron los recursos fiscales, administrativos y de consenso para llevarlas a cabo” (Palermo y Novaro, 1996: 60). La dictadura no solo había definido el sentido de los problemas que quienes tomaban decisiones debían enfrentar, sino que también había limado los recursos para enfrentarlos.

La renuncia de Alfonsín y la asunción anticipada de la presidencia por parte de Carlos Menem consumó políticamente estos procesos. Si el go-

bierno dictatorial había señalado a la inflación como el síntoma que mostraba una nación enferma que debía reorganizarse, la realidad económica no parecía sino darle la razón: la inflación de los precios al consumidor de abril de 1989 a marzo de 1990 fue del 20.594% (Acuña, 1995: 337). Los análisis que dieron cuenta de estos fenómenos señalan dos aspectos que nos parecen importantes para luego reconstruir los trabajos de los doce años que nos convocan. Por un lado, se hace referencia a la imposición de un “consenso de fuga hacia adelante”. La hiperinflación había creado “el terreno fértil para una operación política de construcción de sentido colectivo como la que describimos, de fuga hacia adelante” (Palermo y Novaro, 1996, 236). Por el otro lado, hay análisis que destacan la respuesta a ese contexto hiperinflacionario que tuvo como característica “la profundización de la velocidad y contenido de las políticas reformistas” (Acuña, 1995: 337).

El terreno fértil que dejaba la hiperinflación está vinculado a la noción de fragmentación que, como dijimos, puede funcionar como el eje vertebrador de la reconstrucción de un estado de la cuestión como el que nos convoca. Como detalla Hugo Quiroga:

El período que comenzó en 1983 abrió paso a dos acuerdos básicos compartidos por la inmensa mayoría de los argentinos: la democracia como sistema de garantías de un poder limitado y la estabilidad monetaria como resguardo del desorden económico. El primero nació con la reinstalación del Estado de derecho y el segundo como resultado del colapso hiperinflacionario de 1989 (Quiroga, 2002: 2).

El aumento desenfrenado de precios destruye uno de esos acuerdos básicos y genera temor por la posible pérdida del otro, domestica conductas y desorganiza representaciones, valores, creencias; en definitiva, transforma profunda y velozmente un *ethos* comunitario. Una comunidad política que se pensaba a sí misma como grupos de presión e interés articulados a “un Estado como cuerpo unido y entramado de corporaciones” (Palermo y Novaro, 1996: 226). Un *ethos* “Estado-céntrico” (Cavarozzi, 1991) corroído por el fracaso económico y el terror de la dictadura. El resultado entonces fue la pérdida de las posibilidades de identificación comunitaria que hasta ese momento habían sido hegemónicas en la Argentina (Abal Medina y Suárez Cao, 2002).

Según la literatura, entonces, las políticas de reforma que llevó adelante el menemismo tuvieron ese terreno fértil y se resumen, brevemente, ya que este tema se tratará en otra parte de este libro, en la siguiente afirmación de Oscar Ozslak: “Argentina tiene hoy uno de los aparatos estatales de nivel nacional más pequeños del mundo” (2003: 520). El proceso que nos interesa destacar dentro de estos cambios es lo que se denominó “achicamiento” o “desguace” del Estado. Esto tuvo una serie de efectos que impactaron sobre el empleo, tanto a nivel del empleo público nacional como subnacional, como explica este último autor:

es evidente que los retiros de personal (voluntarios o no), la tercerización de funciones y la privatización de empresas públicas, produjeron importantes consecuencias sobre el mercado de trabajo en el sector privado. Pero aún más relevante fue el impacto sobre el empleo público en las provincias y municipios, que vieron acrecentadas sus dotaciones tanto por las transferencias desde la Nación de personal de salud, educación o vialidad como por factores endógenos que impulsaron un fuerte crecimiento del empleo durante la década del 90 (Ozslak, 2003: 522).

Como puede entreverse, de la explicación de Ozslak se desprende que el mercado de trabajo tanto en el sector público como privado se fragmentó a partir de las particularidades que adquirió en el contexto nacional y en cada una de las experiencias subnacionales. Las transferencias de personal modificaron la relevancia de los gobiernos provinciales en cuanto al empleo y se modificó el número y la composición de las unidades organizativas estatales nacionales y subnacionales (secretarías, subsecretarías, direcciones, etc.). Es decir, el proceso de reforma del Estado tuvo efectos fragmentadores bastante radicales en su extensión e intensidad. En conclusión, la literatura destaca que uno de los procesos que tuvo efectos importantes sobre las experiencias políticas de gobierno y que, por lo tanto, suscitó la atención de las ciencias sociales durante el período 2000-2012, fue el proceso de descentralización (Vilas, 2003; Leiras, 2010; Gervasoni, 2010a).

La producción académica sobre gobierno en la Argentina contemporánea

Descentralización y fragmentación

La descentralización del Estado nacional, en la literatura sobre gobierno, fue tomada a menudo como un punto de partida al cual se le reconocían efectos posteriores. En relación a ella, se destacan generalmente tres aspectos. El primero de ellos es el fiscal, que hace al manejo de las cuentas públicas y la capacidad para obtener recursos financieros y decidir cómo gastarlos; el segundo es un aspecto técnico-administrativo, que hace a la modificación de los procesos de toma de decisiones, trasladando al nivel subnacional la autoridad para elegir e implementar políticas; y el tercero es un aspecto político, “que se refiere al establecimiento de instituciones y organizaciones de participación y representación territorialmente circunscriptas y autónomas” (Leiras, 2010: 210). Este último aspecto fue entendido también como un mecanismo para una “virtualidad democratizadora” que caracterizaría a la descentralización, ya que aproximaría la toma de decisiones de política pública a las jurisdicciones subnacionales, favoreciendo la participación de las personas interesadas o afectadas por ellas (Vilas, 2003: 2). En general, entonces, en la literatura sobre el impacto de la descentralización se destacan las siguientes cuestiones. En primer lugar, se resalta que la preocupación por el nivel subnacional emerge a partir de los efectos políticos que tuvo el proceso de descentralización administrativa estatal que se produjo en la década de 1990. Desde esta perspectiva, existen motivos para suponer que la descentralización afectó el grado de nacionalización de la competencia partidaria. Es decir, que la descentralización en cualquiera de sus aspectos pudo inducir la desnacionalización de la competencia electoral y retroalimentar así las condiciones que la hacen posible.

Los efectos de la descentralización sobre el gobierno se desprenden también de estos tres elementos que la caracterizan. Así, encontramos análisis que se preguntan acerca de los efectos de los ciclos presupuestarios y las fluctuaciones de las transferencias fiscales inducidas por el carácter cíclico de los procesos electorales. Otros análisis se preguntan por el desarrollo de políticas sociales subnacionales más autónomas (Bonvecchi, 2008), el federa-

lismo fiscal (Tomassi, Saiegh y Sanguinetti, 2001), por el federalismo fiscal y sus efectos sobre la democratización de los espacios subnacionales (Gervasoni, 2010a; Behrend, 2012), y las transferencias fiscales y su impacto en la formación de coaliciones políticas (Bonvecchi y Lodola, 2010).

En la muestra con la que trabajamos, el texto de Cecilia Rumi (2007) analiza los procesos de distribución de recursos fiscales y su relación con los ciclos electorales. La teoría de los ciclos presupuestarios políticos estudia las fluctuaciones de las transferencias fiscales de los gobiernos inducidas por el carácter cíclico de los procesos electorales. Pero, siguiendo a Rumi, el efecto de los procesos electorales en una situación en la que las variables fiscales se distribuyen estratégicamente entre los gobiernos subnacionales no ha sido investigado a fondo. Rumi presenta un marco teórico diferente para el estudio de la manipulación de la política fiscal previa a los procesos electorales. Se propone investigar la manipulación de dos tipos de transferencias que el gobierno nacional asigna a los gobiernos subnacionales y que se caracteriza y evalúa teniendo en cuenta el grado de competencia que enfrenta el gobierno nacional en cada uno de los gobiernos subnacionales (afiliación política o no) y un factor de trazabilidad que distingue a cada tipo de transferencias, en especie y en efectivo.

Para la autora, existe un vínculo entre la transferencia de recursos desde el gobierno nacional (en efectivo o especie –sobre todo para la obra pública–) y el comportamiento electoral en el nivel subnacional, en contextos federales donde la política fiscal puede variar más entre unidades subnacionales. El gobierno puede utilizar la transferencia de recursos fiscales a las provincias para incidir en las coyunturas electorales. Por ejemplo, asigna mayores transferencias en efectivo (que son más difíciles de rastrear por su trazabilidad) a los distritos afines al gobierno nacional, mientras que a las provincias políticamente más alejadas les asigna transferencias en especie. De todas formas, comparativamente siempre se destinarían más recursos de forma global (en especie y dinero) a las jurisdicciones subnacionales afines que a las políticamente adversas al gobierno nacional. Esto implica dos conclusiones relevantes para la literatura, una es que demuestra que la ideología de los partidos y los actores hace una diferencia en relación a la distribución de los recursos. La otra es que el estudio argumenta que es posible analizar estas acciones de transferencias de recursos y ver en qué medida tienen o no una utilidad electoral. Por eso es importante el

concepto de “trazabilidad” de las transferencias de recursos, que permite luego analizar si estas tienen o no un impacto en las preferencias electorales a nivel subnacional. Es decir, la transferencia de recursos fiscales vinculada a los bienes públicos que el gobierno nacional destina a los distritos subnacionales puede ser de tipo dinerario o en especie (principalmente en obra pública). Esas prácticas tendrán efectos electorales que pueden ser evaluados a partir de la noción de trazabilidad, que daría cuenta del proceso de asignación de un recurso desde el nivel nacional al subnacional.

La orientación teórica de la autora es clara y está fuertemente emparentada con los desarrollos de la política comparada, con énfasis en la dimensión subnacional y fiscal que se ha desarrollado en la academia norteamericana. En sintonía con esto, la literatura utilizada es mayoritariamente en inglés, de origen estadounidense y fuertemente coherente con este prisma analítico. Los textos que se utilizan para dar cuenta del caso argentino no desentonan con esta línea teórica. Metodológicamente hace uso del análisis cuantitativo, de tipo estadístico, utilizando bases de datos del Ministerio de Economía de la Argentina. En este sentido, en el texto abundan las fórmulas y siglas matemáticas, que hacen las veces de argumento y que le permiten a la autora cuantificar en extremo el proceso antes aludido. En cuanto a los resultados de producción del texto, la evidencia empírica propuesta señala que, contrariamente a lo que se creía, en el caso argentino el gobierno nacional no ha destinado más transferencias de efectivo a los distritos subnacionales afines, pero sí ha destinado más transferencias en especie a las jurisdicciones que no son políticamente afines. En este sentido, los resultados son importantes no solo para las temáticas de los estudios sobre el federalismo y la política subnacional, sino también para otras áreas de investigación sobre el gobierno.

Los debates, siempre dentro de estos enfoques, sobre los efectos políticos de la descentralización fiscal sostienen que existe una manipulación electoral de fondos cuando hay elecciones, mediante la asignación de diferentes tipos de transferencia a las provincias. De allí se desprende una discusión sobre las maneras en que esta manipulación afecta el grado de democratización que pueda tener el gobierno en el nivel subnacional. Es así como se sostiene que pueden esperarse niveles bajos de democracia en los estados subnacionales que reciben grandes subsidios del gobierno cen-

tral y tendrían por esa razón un vínculo fiscal débil con la ciudadanía y las empresas locales. En esos casos, la persona que es titular de un cargo de gobierno puede aprovechar su posición fiscal privilegiada para restringir la competencia política y debilitar los límites institucionales a su poder (Gervasoni, 2010a: 303). Otros estudios destacan que los cargos ejecutivos nacionales y subnacionales manejan herramientas fiscales y financieras para construir coaliciones políticas. Estudiar esas herramientas es importante para conocer mejor los diferentes grados de discrecionalidad sobre las transferencias intergubernamentales, entender con mayor precisión cómo las instituciones condicionan las decisiones gubernamentales y la capacidad u oportunidad de generar coaliciones para gobernar (Bonvecchi y Loldola, 2010).

En una dirección similar apuntan los análisis que estudian la relación entre descentralización y nacionalización partidaria. Es decir, al estudio de la asignación de recursos fiscales se suma la asignación de atribuciones políticas en términos técnico-administrativos y se indaga sobre la manera en que estos mecanismos pueden “alterar los patrones de competencia electoral y entonces transformar la configuración de poder que le dio origen” (Leiras, 2010: 210). Con nacionalización partidaria se entienden las variaciones en la organización de los partidos y el comportamiento electoral entre los distritos que ocupan el nivel subnacional. Si se encuentra cierta homogeneidad, el sistema de partidos estará más nacionalizado. Esto puede observarse bien a través de la distribución de los votos en esos distritos en una determinada elección, o bien en la evolución del comportamiento electoral en series de tiempo más amplias. Esto en cuanto a la dispersión territorial de la nacionalización. También debe tenerse en cuenta, en países federales, la nacionalización entre los distintos niveles, nacional y subnacional, es decir los resultados que obtengan los partidos en las elecciones nacionales, provinciales y municipales. Otra variable importante es la heterogeneidad social o cultural de los distritos.

Si bien la relación entre descentralización y nacionalización partidaria no es directa, sino que está sujeta a una serie de condiciones e hipótesis, lo interesante del estudio de estos procesos es que permiten analizar en un mediano y largo plazo los efectos que ciertas experiencias administrativas, fiscales e institucionales tienen sobre el comportamiento electoral en los distintos niveles (Escolar, 2011). Estos trabajos muestran resultados de in-

vestigación en términos del análisis de regularidades y cambios, procesos históricos que se van transformando según las particularidades institucionales, de las tradiciones políticas locales, de factores demográficos, etcétera.

La fragmentación y la desnacionalización del sistema de partidos
(o cómo la ciencia política descubrió las provincias)

Más allá de las condiciones y variables que puedan intervenir en la relación entre descentralización y nacionalización, una de las cuestiones más relevantes que el estudio de ese proceso ha despertado es el “descubrimiento”, si se quiere, por parte de las investigaciones dedicadas al gobierno, del nivel subnacional. Esto supone tener en cuenta que se puede hacer un recorrido² que tenga como referencia inicial el boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) dedicado a la política provincial argentina en el año 1997 y que ese recorrido puede terminar en el número de la revista *Postdata*, en el que María Esperanza Casullo (2014) resalta la necesidad de prestar atención a los populismos en el nivel subnacional. Con anterioridad, sin embargo, como bien observa Natalio Botana en relación al federalismo, los trabajos

quedaron en manos, durante un prolongado lapso, de la historiografía y el derecho constitucional. Luego de un prometedor comienzo, en la primera década del siglo pasado, la ciencia política permaneció ajena a esta tarea porque, tal vez, se desvanecía peligrosamente el objeto de estudio. Debido a las ventajas que ofrecía enfocar una unidad histórica, en la cual fuese posible observar regularidades y cambios tras la vigencia formal de las instituciones federales, algunas investigaciones se volcaron a reconstruir una etapa del pasado, apoyada en el aparato conceptual provisto por la ciencia política (Botana, 2001: 18).

² Un recorrido por las dos revistas –se podría sumar a *Desarrollo Económico*–, que más textos publican sobre temas de gobierno.

Esto puede percibirse en la muestra de nuestra recolección bibliográfica. Si se observan las discusiones puede notarse que no existen casi textos de producción argentina anteriores a la década de 2000 sobre la cuestión sub-nacional; y, si los encontramos, son recuentos históricos de partidos provinciales y de las figuras que hayan podido tener relevancia a nivel nacional, o bien tratan a la política provincial en tanto representación legislativa y su impacto en la relación entre poderes. (Mansilla 1983, Molinelli 1996, Alonso 2007 y 2008; para una excepción Echegaray 1993 y Adrogué 1995). Este “descubrimiento” coincide temporalmente, más allá de la causalidad o de la correlación estadística con la cual la literatura pretenda demostrar sus argumentos, con los procesos de fragmentación política que se dieron durante y después de la descentralización del Estado nacional y la transferencia de obligaciones, responsabilidades y oportunidades a las provincias.

Como dijimos en la sección anterior, durante el período estudiado ha habido contribuciones diversas al estudio sobre partidos y sistemas de partidos en Argentina. Ese es el caso de los sistemas de partidos (Calvo y Escolar, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2010; Leiras, 2007; Malamud y De Luca, 2005), de las transformaciones en los regímenes políticos provinciales (Behrend, 2011; Giraudy, 2010), del funcionamiento del poder legislativo y la formación de coaliciones (Calvo y Leiras, 2010; Gibson y Calvo, 2000; Bonvecchi y Zelaznik, 2012; Zelaznik, 2012). Existe cierta unanimidad en definir el contexto de estas contribuciones partiendo de los efectos de la fragmentación de la que hablábamos en la sección anterior. Uno de esos efectos es la nacionalización o territorialización partidaria, que hace referencia a las variaciones en la organización de los partidos y en el comportamiento electoral entre los distritos. Si la variación es baja estaríamos ante un sistema de partidos nacionalizado ya que existiría cierto grado de homogeneidad entre el nivel nacional y el subnacional. Por el contrario, si la variación es alta estaríamos frente a un sistema de partidos des-nacionalizado, ya que las discusiones locales, territoriales, pasarían a tener una mayor relevancia que la discusión en el nivel nacional.

Este diagnóstico es compartido no solamente por quienes estudian los fenómenos partidarios y sus dinámicas, sino también por quienes se preocupan por el federalismo como proceso político y fiscal, por los fenómenos de la representación en términos identitarios, por la calidad y funcionamiento

de la democracia, etc. La fragmentación y desnacionalización operan también como el punto de partida de muchos de los análisis en el nivel subnacional que dejan ver escenarios diversificados y complejos atravesados por estos fenómenos (Cueto y Ballabio, 2008; Gallo, 2008; Camino Vela y Raffart, 2009; Neri, 2012; Ortiz de Rozas, 2011). Incluso se la problematiza en las discusiones teóricas sobre la integración del sistema político, como bien explica Escolar, quien propone el ejercicio de presumir que no hay nacionalización, o bien que ella es “fragmentaria o débil y que en su lugar pensemos en un escenario no previsto de comunidades cívicas, intereses colectivos, grupos de preferencias y organizaciones partidarias, enraizadas en distintas unidades políticas singulares y superpuestas entre varios niveles estatales” (2011: 264).

La discusión teórica sobre la fragmentación y desnacionalización del sistema de partidos recupera los debates de la ciencia política especialmente norteamericana, sin embargo, también interroga por qué estos debates no dan acabada cuenta de los sistemas de partidos latinoamericanos y detalla cuáles son las innovaciones conceptuales que deberían introducirse o son introducidas por algunos autores. En general, los textos que recuperan las nociones antedichas se preguntan por sus implicancias político-institucionales en los sistemas políticos latinoamericanos y en el argentino (Perbellini, 2010; Leiras, 2010; Calvo y Escolar, 2005). Uno de los autores que emerge como referencia casi obligatoria de estos estudios es Giovanni Sartori, ya que fue él quien introdujo las variables número de partidos y la distancia ideológica a los análisis de la estructuración de los sistemas de partidos. Más allá de que se toman otros autores, al momento de analizar los sistemas de partidos de América Latina y de la Argentina en relación a la fragmentación y la (des)nacionalización, puede notarse que las definiciones generalmente giran alrededor o tienen como punto de partida el trabajo del autor italiano. Desarrollos posteriores mostraron que, en relación a América Latina pero no exclusivamente, esta concepción canónica tenía limitaciones y que para una mejor comprensión de esas experiencias debían introducirse otras variables. Este es precisamente el caso de argumentos como el de Perbellini (2010), quien explica que la variable a ser introducida es la institucionalización, ya que cuando

los sistemas de partidos no están institucionalizados, los partidos no estructuran el proceso político y la política tiende a ser impredecible. En estos casos, establecer legitimidad y gobernar es más complicado, las poderosas elites económicas tienen acceso privilegiado a los elaboradores de políticas, y, en ausencia de controles institucionales, prevalecen prácticas patrimoniales y las legislaturas tienden a ser poco desarrolladas (Perbellini, 2010: 5).

Al momento de ocuparse del funcionamiento del sistema de partidos en la Argentina, a partir de las teorías clásicas disponibles, estos estudios proponen las nociones de fragmentación y nacionalización para analizar el impacto que ciertos procesos de cambio político tienen sobre la noción de representación y/o la competencia electoral. Los argumentos presentados en torno a la fragmentación explican que frente a la lógica política que había predominado durante la transición a la democracia, el bipartidismo, las particularidades locales pasaron a tener una autonomía relativa cada vez mayor respecto del funcionamiento del sistema político nacional que, en ese mismo proceso, pasaba a tener una lógica multipartidista o que por lo menos permitía la aparición de terceras fuerzas con pretensiones de poder (Echegaray, 1993; Adrogué, 1995; Cheresky, 1996; Mustapic, 2013). Los análisis plantean que el momento de inflexión en este proceso se dio en la primera mitad de la década de 1990, primero en las zonas metropolitanas (Calvo y Escolar, 2005) y luego se estabilizó a partir de 1995, año en que aparecen decididamente terceras fuerzas a escala nacional. El punto álgido de estas transformaciones se habría producido en la elección presidencial de 2003, en la que la fragmentación se palpa en el hecho de que la fórmula más votada, Menem-Romero, no llegó a obtener el 25% de los votos. Vale recordar que en las elecciones presidenciales de 1983 entre la UCR y el PJ obtuvieron el 91,9% de los votos y en la de 1989 el 79,9%. En la de 2003 las dos fórmulas más votadas obtuvieron el 46,7% y ya no eran de dos partidos distintos, ambas eran de origen peronista (Mustapic 2013). En el caso de la nacionalización, Leiras (2010) la entiende como la relativa homogeneidad inter-distrital en el apoyo a los partidos y a los impactos sobre la dinámica partidaria producto de esa homogeneidad. Por el contrario, la idea más general en la que se basa la noción de territorialización del sistema de partidos es que el comportamiento de los partidos y la dinámica de los propios sistemas se revisten progresivamente de una parti-

cularidad y heterogeneidad distintivamente locales. Según la literatura esto tendrá un impacto en las preferencias electorales y en las instituciones que regulan el acto electoral. Nos detendremos en este tema, ya que encontramos que uno de los textos relevados (Calvo y Escolar, 2005) funciona como una “lectura ejemplar” frente a la cual la literatura se posiciona sea tomándola como presupuesto de sus propias investigaciones o como el parámetro frente al cual se comparan sus resultados.³

El objetivo de la compilación de Calvo y Escolar es mapear la estructura territorial de la competencia partidaria en la Argentina. Para ello, desarrollan una descripción de los efectos de la crisis política sobre la competencia electoral, siguiendo con los efectos de las reformas electorales sobre la asignación de escaños en las provincias, presentan luego un análisis de los realineamientos partidarios nacionales y provinciales para, finalmente, concluir con un análisis de las estrategias de reforma electoral nacional para la categoría de diputados nacionales. Una de las ideas del texto es que la competencia partidaria y su configuración en un sistema de partidos están directamente relacionadas con la forma en que la política se estructura en el territorio político, ya sea a través de una lógica de disputa nacional o subnacional. Si se da el primer escenario, la oferta partidaria es menos fragmentaria, menos volátil, más direccionalizada a través de elementos programáticos, lo cual torna a los comportamientos electorales y las preferencias de los ciudadanos mucho más estables y homogéneas en el territorio. Si por el contrario, es el territorio subnacional el que adquiere mayor relevancia, sobre todo en contextos de crisis, la mirada muestra una mayor cantidad de actores partidarios en juego, una volatilidad mayor de la preferencia electoral y una dificultad mayor para introducir cambios en las reglas de juego si no es desde (y a partir de) el nivel territorial provincial.

Una noción que interesa destacar para los argumentos presentados es la de competencia política, pensada como la interacción entre los partidos a través de la disputa electoral, en un contexto normativo (sistema electoral) que se torna cambiante y/o se modifica en parte o totalidad, producto

³ La idea de lectura ejemplar está vinculada a la idea de “modelo ejemplar” de Acha y Quiroga, quienes se refieren con ese término a los análisis que se transforman en un patrón que “gobierna las interpretaciones que se hacen después de él”. Estas lecturas ejemplares regularán “el orden de validaciones” y serán luego adoptadas como “presupuesto de las nuevas investigaciones” (Acha y Quiroga, 2012: 24).

de un contexto de rápida y profunda transformación de la representación política. Esto problematiza la tesis que explica que la homogeneización electoral de la competencia partidaria en las distintas sub-unidades políticas se sostiene por la nacionalización de los sistemas electorales, la expansión de la ciudadanía electoral y la estandarización-democratización de las prácticas electorales. La nacionalización de la competencia política, sería entonces consecuencia del proceso de centralización política y administrativa estatal, por lo que la disputa partidaria tendería a ser similar entre la política partidaria nacional y provincial, tornando a las provincias iguales entre sí, colocando a la esfera nacional como el principal espacio de disputa. Para discutir con esta idea, los autores plantean que la territorialización de la competencia política define a la nueva dinámica político partidaria y electoral argentina, donde las singularidades de cada una de las provincias es un elemento determinante y aglutinante para la configuración de una estructura de disputa política que no necesariamente se condice con el nivel nacional ni emula al comportamiento de las demás provincias.

Esta territorialización del voto, a su vez, profundiza las diferencias entre sistemas políticos provinciales de por sí caracterizados por trayectorias institucionales distintas [...] Como consecuencia de la mayor competitividad electoral y la creciente fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional, los propios actores políticos han percibido la necesidad de reformas institucionales destinadas a acomodar o limitar, dependiendo del caso, a un creciente número de nuevos actores políticos relevantes (Calvo y Escolar, 2005: 341-342).

La orientación teórica del estudio es clara, puesto que se enmarca en los estudios de política comparada que ponen el acento en la dinámica de la política a nivel subnacional, en la interrelación entre los niveles estatales y en la diversidad de características que estos territorios pueden adquirir, especialmente en contextos federales. Teóricamente el texto dialoga con las principales producciones norteamericanas sobre el federalismo electoral. La perspectiva metodológica propone reconstruir de forma cualitativa el derrotero de la transformación de la competencia partidaria en la Argentina contemporánea. Sin embargo, se propone en un segundo momento ver cómo esas transformaciones desencadenan un nuevo patrón de

competencia política en el nivel subnacional, por lo cual se apoyan principalmente en una estrategia cuantitativa que apela a los datos electorales analizados estadísticamente en paralelo al análisis cartográfico o de geografía electoral.

Los trabajos que componen el libro muestran que existe una relación entre la configuración de los sistemas de partidos y la competencia partidaria en un contexto de crisis, que permite establecer nuevas territorialidades de la política partidaria a nivel provincial y nacional, pero también nuevas reglas de juego electoral. “Con el objetivo de afianzarse en el orden local, en un contexto de crisis política nacional, los oficialismos locales han instrumentado un gran número de reformas electorales y constitucionales”. (Calvo y Escolar, 2005: 31). Sin embargo, estas relaciones no son necesariamente uniformes, ya que la dinámica provincial puede adquirir un comportamiento singular en función del contexto nacional e incluso darse nuevas reglas de juego para fortalecer o reconstruir la lógica subnacional de la competencia partidaria.

El actual proceso de realineamiento partidario muestra características geográfico-políticas similares a aquellas que caracterizaron el surgimiento de la UCR de fines del siglo XIX y del peronismo hace más de 50 años. En este último caso, una creciente fragmentación de las provincias más pobladas ha sido acompañada por una relativa estabilidad partidaria en las provincias chicas y medianas [...] En el orden provincial, múltiples reformas constitucionales y electorales les han permitido a los distintos oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional (Calvo y Escolar, 2005, 337-378).

En conclusión, en un contexto de crisis política que pone en tensión la representación, los partidos, las preferencias electorales y las reglas de juego no quedan inmunes. Las transformaciones políticas, aquello que sucede en la instancia local o provincial, se tornan determinantes y explicativas de las preferencias de los electores y de la consistencia y competencia entre los partidos en ese territorio. De esta forma, esta heterogeneidad a nivel partidario y del sistema de partidos tiende a adquirir una dinámica provincial propia, tornando disímil el juego nacional y provincial, dificultando la posibilidad de establecer nuevas reglas de juego electoral a nivel

nacional. En el nuevo contexto argentino después de 2001 la competencia partidaria se configura en torno a clivajes político-territoriales y ya no necesariamente en torno a clivajes programáticos como sucedía históricamente en nuestro país. Esto la hace más compleja y fragmentaria, con lo cual la competencia nacional se torna más volátil en comparación con la subnacional.

Así como en los últimos veinte años aumentaron los niveles de fragmentación política, también creció la dispersión en el caudal de votos obtenidos por un mismo partido en las distintas provincias. Es decir, aumentó la volatilidad regional generando incentivos para que las distintas provincias administrasen los efectos (positivos o negativos) de la competencia nacional en el orden provincial (Calvo y Escolar, 2005: 30).

Uno de los hallazgos de este texto que es importante destacar, en tanto es tomado como presupuesto de muchas de las lecturas, especialmente en la producción sobre el nivel subnacional, es la conclusión de que

una mayor centralización política reduce el valor electoral de los actores orientados localmente, quienes solo pueden afectar marginalmente la aprobación de leyes que benefician a sus bases electorales [...] Como contraste, procesos de “provincialización” o descentralización de la política aumentan la importancia de las políticas públicas locales, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales. Los procesos de descentralización político-administrativa, por ejemplo, fortalecen a los actores políticos locales respecto de sus pares nacionales (Calvo y Escolar, 2005, 45-46).

El principal resultado de este estudio, estriba en señalar que la Argentina ha sufrido en los últimos treinta años una transformación de la lógica del juego político partidario, en el cual el centro de la disputa no se modificó (la presidencia), pero sin embargo los actores ya no se configuran y establecen exclusivamente en la arena partidaria nacional, ya que existe una fragmentación y volatilidad partidaria que solo adquiere un equilibrio dinámico en el contexto subnacional. De esta forma, esta compilación muestra cómo se pasa de un ciclo de nacionalización de la competencia partidaria

hacia uno de territorialización de la misma; así como también se pasa de una impronta política partidaria centrada en una disputa o clivajes programáticos a una de tipo territorial. Los trabajos son relevantes para los estudios sobre gobierno, al proponer un diagnóstico complejo del entramado partidario argentino en un momento histórico de grandes cambios, no solo por el desarrollo continuo de la democracia entre 1983 a la actualidad, sino también luego de la des-configuración del sistema de partidos y los partidos tras la crisis de 2001. Asimismo, el texto aborda de forma teórica y metodológicamente fundada y coherente la problemática de los estudios subnacionales en perspectiva comparada en contextos federales o de gran variación geográfico-política.

Los estudios sobre federalismo y política subnacional son otra de las facetas en las que el estudio de las instituciones ha experimentado un importante crecimiento y desarrollo en la ciencia política argentina en los últimos años (Gervasoni, 2011; Bonvecchi, 2008; Suárez Cao, 2011). Como bien plantean González y Lardone (2009), uno de los motivos centrales de este desarrollo es la intuición de que conocer y estudiar la política subnacional es fundamental para comprender la política argentina en sentido amplio. Si bien el federalismo ha estado presente en los estudios políticos en la Argentina, en los últimos años ha tenido más relevancia al ser vinculado con otros procesos políticos. Como ya vimos, el federalismo y la política subnacional se vinculan con los efectos de la descentralización sobre los partidos y sistemas de partidos en las provincias; pero también señalan estos autores que se vinculan con las relaciones intergubernamentales entre la nación y las provincias, especialmente en el nivel fiscal pero también en un “multinivel” que hace referencia a los vínculos entre las provincias, la nación y los organismos internacionales.

Los autores señalan que hay una estrecha relación entre la territorialización de la política y los diferentes niveles en los que esta se pone en juego. Así la interacción entre los niveles nacional, provincial, local e internacional se vuelve compleja y múltiple, sobre todo en torno a la distribución de los recursos (dimensión fiscal) y el juego de los actores (principalmente los partidos). En este sentido, González y Lardone plantean que la relación entre partidos o de los gobiernos en diferentes niveles, no solo explica cómo la política se territorializa, sino sobre todo cómo una dinámica subnacional de territorialización es de relevancia para comprender los procesos políticos que

allí transcurren y las tensiones que esto expresa a nivel nacional. En consonancia con lo que mencionábamos en relación al trabajo de Leiras (2010), González y Lardone sostienen que los estudios sobre federalismo y política subnacional son importantes

para comprender la dinámica de los procesos de descentralización y de rediseño de las relaciones intergubernamentales, para explicar el impacto de la política subnacional en la calidad de las políticas públicas federales y en la dinámica de la política fiscal a nivel nacional, para analizar las transformaciones del sistema de partidos y de los procesos electorales y para comparar las transformaciones ocurridas en los aparatos estatales subnacionales, entre otros importantes procesos (González y Lardone, 2009: 1).

Dentro de este diverso panorama sobre los estudios institucionales del gobierno y la relevancia que en el período relevado alcanzan las investigaciones subnacionales, encontramos trabajos que van a tomar datos empíricos a nivel subnacional, para luego argumentar sobre el nivel nacional y proponer una estrategia comparada de análisis. Este es el caso de Leiras, Giraudy y Tuñón (2009), quienes se preguntan sobre las maneras de establecer y mantener la independencia del poder judicial en las democracias latinoamericanas contemporáneas, tomando como objeto de estudio las cortes supremas de las provincias argentinas en el período que va desde 1984 hasta 2008.

La relación entre gobierno y poder judicial fue uno de los temas que surgieron durante las presidencias de Carlos Menem. En algunos casos, las investigaciones estuvieron asociadas a la manera en que se llevó adelante la tarea de gobernar. Esta manera fue denominada en algunos estudios de ciencia política como un “estilo menemista” de gobierno (Borón *et al.* 1995). Lo que se destacaba en dichos análisis era la baja calidad institucional de la democracia y la falta de respeto por los tiempos y procesos políticos o jurídicos propios del funcionamiento republicano de las instituciones. Sobre la relación entre gobierno y poder judicial, los análisis se centraron en la posibilidad de la búsqueda de reelecciones en el Poder Ejecutivo más allá de los límites estipulados constitucionalmente o en los intentos por llevar adelante reformas institucionales saltando procedimientos legales y/o legítimos (Serrafero, 1998, 2011) El decisionismo fue

entonces otra arista de los estudios sobre el gobierno (Novaro, 2011a, 2011b) que marcaba las decisiones que eran tomadas por el Poder Ejecutivo sin mediar la discusión parlamentaria ni el control judicial, como en el caso de la utilización de los decretos de necesidad y urgencia, o la manipulación de la cantidad de miembros de la Corte Suprema.

Durante el período que nos ocupa, los estudios sobre la relación entre gobierno y poder judicial cambiaron su perspectiva y se pueden delinear dos temas y debates claros en esta dirección. Por un lado, se analiza lo que se denomina “judicialización de la política”. Esto hace referencia a un fenómeno que la literatura resalta como novedoso que implicó la utilización de los tribunales y el reclamo de derechos como instrumentos de la política (Smulovitz, 2008). Algunos enfoques señalan que los antecedentes de esta judicialización residen en la movilización de las organizaciones de familiares de desaparecidos durante la última dictadura militar. Llegados al período que nos toca analizar, la judicialización de la política comenzó a tratarse a partir de los puntos más álgidos de los ciclos de protesta social (Schuster, 2005), en los que ciertos grupos reclamaban por la carencia de trabajo, vivienda digna, asistencia sanitaria, protección social, etc. Como bien explica Roberto Gargarella, el debate implicaba dos formas posibles de análisis, por un lado, el enfoque más habitual sobre “la cuestión que empieza preguntándose sobre cuál es el nivel de reproche, represión o enojo público que merecen ciertos grupos que afectan a otros con sus reclamos” y, por el otro, la posibilidad de pensar en “una cuestión más general y básica acerca del modo en que el poder público trata a quienes viven en peores condiciones” (2012: 22). Por esto es que las discusiones sobre el funcionamiento del poder judicial en relación al gobierno se sostienen, en última instancia, en formas distintas de entender la democracia.

Desde el punto de vista de los estudios vinculados a las instituciones políticas es importante destacar la relación entre la competencia política y la autonomía del poder judicial. Esa es precisamente la idea que subyace a los argumentos presentados en el trabajo de Leiras, Giraudy y Tuñón (2009). Allí se pone a prueba la literatura teórica que afirma que una sólida competencia en el sistema político garantiza la estabilidad e independencia del poder judicial. En el texto se muestra, en contraposición a lo que se afirma en el debate teórico, que la competencia política también puede reducir la independencia del poder judicial. Para analizar los modos

en que esto sucede, los autores se basan en dos aspectos de la competencia: la fragmentación y la alternancia en el poder (*turn-over*).

Esto tiene implicancias para este capítulo, ya que la vinculación con la idea de gobierno viene dada en estos casos por las instituciones que limitan el ejercicio del poder político. Así, la idea de autonomía y estabilidad de las cortes supremas provinciales se referirán a las instituciones como base de las estructuras organizativas del poder político (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2009: 26). Por otra parte, la competencia electoral en el sistema político dará forma en estos análisis a los procesos por los cuales se toman y se implementan las decisiones políticas (2009: 6 y ss). Esto significa que habría razones para esperar que los niveles de competencia política afecten la autonomía de las cortes provinciales, aunque estos efectos operarían a través de distintos mecanismos que pueden ser distinguidos conceptualmente ya que apuntan a las diferentes motivaciones y preferencias que pueda tener la persona que ocupa un cargo político. Por ejemplo, un escenario caracterizado por la fragmentación, en el que la autoridad está dividida entre agentes con preferencias diferentes, reduciría la capacidad de los gobernantes de intervenir en el poder judicial porque la dispersión de poder dificultaría la obtención de apoyos políticos para recortar la autonomía de la magistratura y facilitaría la resistencia a los intentos de limitar el poder de las cortes. En el caso de la alternancia en el poder, es decir una situación en la que ningún partido lograra mantenerse en el poder indefinidamente o por períodos muy extensos, se incrementarían los incentivos para mantener la independencia de la magistratura, ya que un poder judicial independiente funcionaría como un seguro para reducir los costos de ser parte de la oposición.

Según este artículo, afirmar que la competencia política es determinante de la independencia judicial es coherente teóricamente y consistente con la evidencia empírica. Sin embargo, rescata el trabajo, el potencial efecto de la competencia política en la independencia judicial no es único ni inexorable, sino que sucede bajo circunstancias específicas. El artículo entonces discute con la literatura específica sobre el tema y explica que la mayoría de los estudios empíricos sobre poder judicial y política en nuevas democracias, particularmente sobre casos de América Latina, tienden a tratar a las diferentes dimensiones de la competencia política como equivalentes entre sí y a no prestar atención a sus efectos sobre la independen-

cia judicial. En consecuencia, estos trabajos pierden riqueza y precisión analítica, obteniendo descripciones de casos empíricos que pueden ser inconsistentes o incompletas. Así, por ejemplo, la rotación en el poder no necesariamente incrementa o garantiza la autonomía judicial, y cuando lo hace es bajo circunstancias particulares que influyen la conducta de los actores, especialmente factores políticos e institucionales. Si los costos a pagar por el hecho de estar en la oposición son muy altos, la expectativa de rotación puede llevar a quienes estén en el gobierno a intentar obtener todos los beneficios del gobierno antes de dejar el poder. Esta expectativa puede entonces llevar a poner restricciones en la autonomía judicial, incluyendo el reemplazo de jueces (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2012: 13).

Es de destacar que a pesar de que el objeto de estudio son las cortes supremas de las provincias argentinas, el texto no hace referencias a producciones locales, ya sean argentinas o de las propias provincias analizadas. El principal hallazgo del texto es mostrar que la competencia política puede incidir negativamente en la independencia y estabilidad del poder judicial, en este sentido, sin duda constituye un avance del conocimiento en torno al vínculo entre poder político y poder judicial en las provincias argentinas.

El funcionamiento del poder legislativo es otro de los puntos que el análisis institucional ha problematizado y en el cual el nivel subnacional también ha tenido un lugar destacado. En otro de los estudios que analizamos en profundidad (Bercoff, Meloni y Nougués, 2012), encontramos una discusión sobre el papel central que tiene el poder legislativo en la redistribución de los recursos federales entre las regiones y provincias de la Argentina. Tradicionalmente, la economía política y la literatura sobre finanzas públicas han hecho hincapié en el papel de la representación política en el Congreso Nacional para explicar el patrón de distribución de los fondos federales. Ahora bien, esto significa que estas disciplinas deben ocuparse entonces del funcionamiento del poder legislativo y las conductas de sus miembros, con lo cual el gobierno pasa a ser un tema central. La problematización de la representación legislativa de los distritos subnacionales es entonces primordial. Allí apuntan textos como el de Bercoff, Meloni y Nougués, que plantea que si centramos nuestra atención solamente en la cantidad de bancas per cápita que obtiene cada distrito dejaríamos de lado la calidad de cada delegación provincial. Para analizar tal dimen-

sión, se construyen indicadores de calidad de la representación política para cada provincia. La calidad tomaría en cuenta la experiencia legislativa de la persona que obtiene el cargo, ya sea como miembro del Congreso o del Ejecutivo, y el liderazgo reflejado en si se ocupa la presidencia de las asambleas o la presidencia de las comisiones legislativas.

Una de las principales concepciones corrientes que este trabajo trata de plantear y criticar es el argumento de la “sobrerepresentación” de las provincias en el Congreso, que tendería a beneficiar a las provincias con menos población en la distribución de recursos del Estado, en contraste con el contingente legislativo de las provincias mayores que perderían en su intento por traccionar esos bienes públicos (Cabrera, 1992; Calvo y Abal Medina, 2001; Reynoso, 2002, 2012). El punto de la crítica es que esta mirada no sería del todo precisa ya que no toma en cuenta la heterogeneidad de los legisladores. Este sería un aspecto primordial, especialmente en lo que hace a la calidad, ya que va a ser determinante al momento de la disputa por los recursos federales. La formación de las mayorías legislativas que deciden sobre ellos no es solo una cuestión numérica, sino también de acuerdos y negociaciones que inciden en la configuración de la misma, como la experiencia o liderazgo de los congresistas.

Los autores señalan que existe una relación entre la experiencia y el liderazgo de quienes ocupan cargos con la capacidad de incidir en la formación de mayorías legislativas y la distribución de recursos. Esto mostraría que la representación territorial no es el factor determinante al respecto. En este sentido el texto propone estudiar una dimensión cualitativa del trabajo legislativo que vincularía la experiencia, entendida como la antigüedad en cargos legislativos y en los diversos ámbitos del poder ejecutivo, y el liderazgo, comprendido en el plano legislativo y en el trabajo de comisiones legislativas, que permiten entender qué provincias pueden aspirar a mayores recursos y una representación política de mayor calidad, y no una explicación en torno al contingente legislativo en términos numéricos.

En este estudio, la calidad de los legisladores hace a la representación y a la capacidad de atraer recursos para las provincias de forma diferencial al carácter del contingente legislativo. La experiencia en el plano legislativo se define en relación al número de mandatos, suponiendo que a mayor cantidad de años mayor conocimiento del funcionamiento y capacidad de incidir. En el plano ejecutivo, se considera que la experiencia deriva del

ejercicio de los cargos más importantes en disputa en los sistemas presidenciales (presidencia, vice o gobernación, etc.). En tanto que el liderazgo puede ser un factor de calidad para entender en qué medida se pueden obtener mejores resultados y/o beneficios fiscales para las provincias, ya que allí ocupar la presidencia de una cámara, de un bloque, ocupar la vicepresidencia o solo una banca, hace una diferencia; lo mismo que estar participando con un rol protagónico en una comisión legislativa clave o no. El argumento más importante de este tipo de enfoques, la presunción de homogeneidad de quienes obtienen cargos legislativos es cuestionable. Es muy difícil afirmar que no hay diferencias importantes entre representantes respecto de temas de políticas. Las diferencias en habilidades para la negociación, de profesión, de condiciones de liderazgo y de experiencia en cargos legislativos y ejecutivos pueden tener una influencia significativa en su desempeño y, por lo tanto, en el conjunto de esa delegación provincial (Bercoff, Meloni y Nougues, 2012: 4).

Como se advierte en el desarrollo previo, el trabajo plantea que en contextos federales hay una extensa literatura que pone el acento en el desbalance en la arena legislativa entre la capacidad proporcional de influencia de los legisladores de provincias con menos y con más población, señalando que el costo es menor en las primeras y mayor en las segundas, basados en un criterio cuantitativo. En este caso, la sobrerrepresentación electoral poco incide en el resultado final de la distribución de recursos, porque el criterio no toma en cuenta la idea de que no todas las personas que asumen un cargo legislativo son iguales y que cada uno tiene niveles de calidad diferente que inciden en sus habilidades para traccionar recursos para sus territorios (Bercoff, Meloni y Nougues, 2012). En este sentido, la experiencia política en cargos públicos de elección popular, así como el liderazgo formal dentro de las estructuras institucionales del poder legislativo son factores determinantes para distinguir la diversidad en capacidades y habilidades que le cabe a las personas miembros del Poder Legislativo de la Argentina.

El texto tiene un diálogo fluido con la literatura norteamericana y los analistas argentinos que hacen foco en la representación legislativa en contextos federales, donde puede darse el fenómeno de la no proporcionalidad o la sobrerrepresentación de distritos subnacionales en el Congreso. En este sentido, hay un diálogo claro con la teoría que propone nuevos

desarrollos teóricos al respecto que van más allá de la mirada inicial. Ese diálogo implica rescatar la ponderación cualitativa de lo que inicialmente fue el análisis cuantitativo de la sobrerrepresentación electoral. En términos metodológicos, el texto establece un argumento evidente y bien formulado sobre la importancia de la calidad de quienes ocupan cargos legislativos, para lo cual lleva a cabo un análisis cuantitativo de variables cualitativas.

Entre los resultados obtenidos se destaca una mayor complejidad y precisión sobre el trabajo parlamentario en relación a la experiencia y el liderazgo, y no necesariamente a su pertenencia a circunscripciones menores o mayores. En este sentido, es muy sugerente cómo a través de un “índice de calidad legislativa” se puede reajustar los tradicionales argumentos de sobrerrepresentación electoral en Argentina y preguntarse, a pesar de que no existen cambios drásticos, si es posible entender el comportamiento de algunos distritos con mayor capacidad de acción a pesar de su contingente legislativo o lugar de origen. La publicación propone un enfoque original dentro de una línea de investigación vinculada al desarrollo en la ciencia política en general, y argentina en particular, poniendo en evidencia que la sobrerrepresentación distrital en el congreso por sí misma no explica la capacidad de influencia, sino que es necesario prestar atención a otro tipo de elementos vinculados a la calidad del trabajo legislativo.

La dinámica subnacional

En consonancia con el argumento sobre “el descubrimiento de las provincias” por parte de la ciencia política (y un tanto sesgadamente, dada la condición de provinciano de quien escribe) podría decirse que la política subnacional se transformó en algo pasible (y valioso) de ser estudiado solo cuando el proceso de descentralización hizo visibles a las provincias en sus posibles vinculaciones con el nivel nacional. Es más, podría afirmarse que este último nivel nacional muchas veces era equiparado con las experiencias y prácticas que se daban en los distritos de la región pampeana, lo cual se traducía en que esta serie de experiencias subnacionales particulares eran percibidas y presentadas como la expe-

riencia general que agotaba el nivel nacional. Por ejemplo, en el libro de ensayos de sociología electoral sobre el voto peronista compilado por Mora y Araujo y Llorente (1980), las provincias casi no aparecen como nivel de análisis, solo hay textos sobre Córdoba, Buenos Aires, Misiones y Tierra del Fuego, e incluso en los datos con los que se argumenta en los artículos de la compilación, el nivel subnacional nunca aparece como una variable relevante. Es sintomático de las transformaciones que estamos analizando que en el año 2003 se haya publicado el primer volumen de una compilación sobre la invención del peronismo en el interior del país que incluye trabajos sobre nueve provincias argentinas (Macor y Tcach, 2003). En el segundo tomo ese número se eleva a catorce provincias (Macor y Tcach, 2013).

La importancia de la política subnacional en los estudios sobre el gobierno en la década revisada sería entonces, y en parte, heredera de los procesos de desnacionalización y fragmentación que describíamos más arriba. De alguna manera, la ciencia política “descubre” las provincias y comienza a poner la vista sobre los partidos y sistemas de partidos subnacionales. Los estudios sobre esta dinámica son heterogéneos y como es lógico replican la fragmentación que identifican en sus objetos. Los temas centrales de análisis, los datos con los que se trabaja y los presupuestos que se ponen en juego dependen así de las dinámicas locales que adquieren los sistemas de partidos provinciales. De este modo, encontramos estudios que dirigen su mirada hacia la particularidad de esas experiencias locales o regionales.

Ese es el caso de trabajos como el de Camino Vela y Rafart (2009) sobre la experiencia de Río Negro y Neuquén, provincias que desde 1983 consolidaron sistemas de partidos donde una única estructura partidaria ha dominado cada escena política. La Unión Cívica Radical (UCR) en Río Negro y el Movimiento Popular Neuquino (MPN) en Neuquén, han dominado un mapa electoral provincial distinto a la realidad electoral federal de la Argentina, que ha tenido momentos de predominio peronista y momentos de alternancia. Río Negro y Neuquén son territorios políticos electoralmente distantes de esos dos momentos. De allí la “excepcionalidad” norpatagónica.

En líneas generales, este trabajo afirma que la emergencia de terceras fuerzas y el avance del proceso de territorialización-desnacionalización, la

afirmación localista junto al papel declinante del vínculo histórico entre estructuras nacionales y provinciales (Escolar y Calvo, 2002), la presencia de líderes huérfanos de los partidos cuando no de políticos sin partidos y “candidatos itinerantes” o de meras “expresiones políticas” (Quiroga, 2007), y la creación de nuevas entidades provenientes de movimientos sociales, son parte de las novedades que muestran cuán diversificados y complejos han resultado estos escenarios (Lizárraga, 2011 y 2013). Este tipo de estudios (Camino Vela, 2012; Camino Vela y Rafart, 2012) muestran la vinculación entre los diseños institucionales provinciales y la desnacionalización del sistema de partidos y también vinculan las identificaciones partidarias predominantes en las dos provincias al carácter de la competencia partidaria, distinta en ambos lugares. En el caso de Neuquén:

El Movimiento Popular Neuquino funciona como un sistema político en sí mismo, del mismo modo que un sistema de partidos con un alto nivel de competencia. La sucesión de liderazgos, dirimidos en una arena electoral propia –internas continuas desde 1987– y otra “externa” –generales–, marcan el ritmo competitivo y la manera de procesar sus corrimientos “doctrinarios” (Camino Vela y Rafart, 2009: 2).

En el caso de Río Negro, la UCR funcionó con una lógica política muy distinta ya que el carácter que adquirió la competencia electoral fue diferente.

Convertido en un auténtico partido profesional-electoral, con la expuesta práctica territorializada de sostenimiento del poder, realizando alianzas y manteniendo su base clientelar, enfrentaba la UCR la difícil renovación del ejecutivo en 2007. Competía con una oposición que lograba una fórmula de consenso entre el justicialismo y el frentismo, evitando la presencia amenazante de una tercera fuerza y rompiendo así con la historia política de algo más de una década. No obstante, el radicalismo, gracias a la “neutralidad” del gobierno nacional; al nuevo acierto en su política de alianzas, esta vez con un “resucitado” PPR; a su oportuna campaña electoral y al manejo de los recursos disponibles en su carácter de oficialismo, lograba doblegar a la coalición natural” (Camino Vela y Rafart, 2009: 5).

Los autores también retoman la teoría de los sistemas de partidos de Sartori y con ese prisma llevan adelante la reconstrucción histórica de los procesos electorales de las dos provincias analizadas. Por momentos, llama la atención, ya que en el texto hay referencias a estudios electorales nacionales, pero no provinciales. En ambos casos entonces puede observarse la manera en que la competencia electoral en contextos subnacionales adquiere una lógica particular. Detallar los argumentos del trabajo nos puede dar una idea del tipo de conclusiones a las que han llegado. En primer lugar, el predominio del MPN y la UCR se debió en buena medida a que funcionaron como auténticas coaliciones regionales o de agregación de liderazgos, aunque no siempre permanentes. Segundo, este predominio tuvo lugar a través de un proceso donde el principal objetivo de las elites partidarias fue conseguir cierta estabilidad organizativa en la conservación y afirmación de las líneas de autoridad. Tercero, esto era congruente con la construcción de un estilo de liderazgo político que los autores denominan, siguiendo a Palermo y Novaro (1996) de “economía de capacidades institucionales”, en términos de la disposición a concentrar el diseño y concepción de las políticas, verticalizar la ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo sus instrumentos y procedimientos utilizados. Por último, también señalan que la oposición a estos partidos siempre se expuso de manera fragmentaria y muchas veces “construida” por la propia lógica dominante de las estructuras políticas analizadas.

En otros casos, como el del trabajo de Cueto y Ballabio (2008), el nivel subnacional se vincula directamente a la particularidad local de la experiencia electoral propiamente dicha. Es decir, la competencia sigue siendo la principal variable de estudio, pero la perspectiva para estudiarla cambia hacia la gestión electoral de los comicios (en el caso analizado son comicios legislativos del año 2005 en Mendoza). Si en el caso anterior la lógica del sistema de partidos tenía una impronta excepcional por ciertas características de las provincias estudiadas, en este caso el acto mismo de votar adquiere características que lo distinguen de otros. Como conclusión del trabajo, se señala que las elecciones analizadas siguieron reiterando la falta de innovación institucional en la provincia, es decir, que los establecimientos en donde se realizan los comicios no tienen una autoridad central y única que gestionen el acto, que respalde la actuación de los presidentes de mesa, que defina las cuestiones de interpretación de norma-

tiva y los problemas de interpretación y de logística. En consecuencia, se concluye que la evaluación sobre los problemas de organización y gestión electoral y las prácticas electorales ciudadanas parece señalar una débil presencia del Estado y un incremento potencial de abusos electorales.

Nuevamente, en este tipo de estudios sobresale una noción procedimental acerca de la democracia y el acto electoral. Es decir, el análisis se limita a los procesos mediante los cuales se seleccionan candidatos y a las reglas institucionales de su funcionamiento. Así, también aparece implícita una noción de cultura política caracterizada por la sedimentación de prácticas fraudulentas y la ausencia estatal. Lo cual se vincula, al mismo tiempo, con ciertas características que adquiere la representación política que normativamente debería implicar, según el texto, “que el gobierno debe ser ejercido responsablemente y con algún grado de *accountability*”. Estas prácticas señalan entonces la baja calidad o debilidad institucional del acto electoral en la provincia, ya que muestran el acrecentamiento de las vivencias y sensaciones de conflictividad, las irregularidades y el fraude, que en definitiva hacen de las elecciones una institución que limita al conjunto factible de opciones de los actores no solo por la reducción del lugar del ciudadano a un mero elector, sino también por la baja institucionalidad de las mismas. Otro punto que señalan estos estudios es que en la competencia electoral subnacional se juega en varios niveles distintos al mismo tiempo. En “el mismo espacio subnacional se articularon simultáneamente los procesos electorales, tanto de categorías nacionales como provinciales y municipales” (Cueto y Ballabio, 2008: 419).

Es interesante destacar dos cuestiones. Por un lado, la orientación metodológica marcada por la etnografía electoral y complementada con entrevistas, documentos oficiales e información periodística. Por el otro, la noción de gestión electoral, que se refiere “al hacer de la organización electoral, el conjunto de acciones que se realizan para facilitar la movilización de todos los actores y recursos. Es decir, que la gestión tiene un compromiso directo y activo con la acción [...] La gestión electoral entonces es la suma de actividades formales o no que exige el proceso para concluir en el día de los comicios, que expresa el momento de máxima densificación del mismo” (Cueto y Ballabio, 2008: 423).

Otros estudios en el nivel subnacional que prestan atención a la manera en que la competencia electoral estructura la dinámica local del sis-

tema de partidos, hacen hincapié en las conductas racionales de quienes participan en la elección. Ese es el caso de Gallo (2008a), quien considera al período de la definición de las candidaturas como la instancia en la que se ponen en juego las diferentes estrategias y cálculos racionales de cara a las posibilidades del éxito electoral. Una concepción fuerte en el texto es que tanto las personas que se candidatean como quienes las eligen definen su relación con la contienda electoral de forma plenamente racional. Asimismo, plantea que dicho cálculo racional está directamente vinculado a la distribución de los electores en dos dimensiones que estructuran sus preferencias: izquierda/derecha y oposición/gobierno. Por último, considera que, además de la oferta electoral y los clivajes políticos, son importantes las reglas de juego, especialmente las electorales y el posicionamiento de los candidatos *vis à vis* los otros contendientes. En este sentido, es claro cómo en el artículo se concibe a las instituciones como reductoras de la incertidumbre para la toma de decisiones racionales de los actores.

Esto demuestra la heterogeneidad de enfoques en los estudios que se centran en el análisis del gobierno en el nivel subnacional. Si en los casos descriptos anteriormente veíamos un predominio de explicaciones más vinculadas a las dinámicas procedimentales o institucionales, incluso en aquellas que llevaban adelante un trabajo de tinte etnográfico, aquí podemos observar el privilegio de una perspectiva racional-instrumental explícita:

Un primer supuesto es que cada individuo es un actor racional, maximizador e intencional, cuyas acciones dependen del ordenamiento transitivo de sus preferencias —estructuradas de acuerdo a un determinado eje políticamente relevante (ideológico, partidario, apoyo u oposición al gobierno, etc.)—, como así también de las creencias acerca del orden de preferencias predominante en el conjunto del electorado y de sus expectativas sobre el probable resultado de la elección (Gallo, 2008, 6).

El artículo analiza el escenario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, planteado a partir del lanzamiento de los candidatos a competir por la Jefatura de Gobierno de este distrito, hasta el triunfo final de Mauricio Macri en segunda vuelta. La autora plantea que para interpretar el comportamiento electoral en un contexto particular de reconfiguración polí-

tica como el de la Ciudad de Buenos Aires (distrito históricamente volátil) tras la renuncia de Aníbal Ibarra, hay que tener en cuenta las reglas electorales, las decisiones de los actores políticos (candidatos) y las preferencias y expectativas de los electores. La vinculación de estas tres variables es la que le permite a la autora interpretar por qué Mauricio Macri tenía las precondiciones favorables (centroderecha y oposición al gobierno) como para vencer a los contendientes en la primera vuelta y en el segundo turno en el que el vector (centroizquierda y apoyo al gobierno) no pudo consolidarse y se presentó fragmentado.

En segunda instancia, se describen las tres variables mencionadas que pueden incidir sobre los resultados electorales: 1) La medida en la que la regla electoral implementada en la Ciudad de Buenos Aires puede limitar o condicionar a los actores políticos con capacidad de decisión (para lo cual se exponen los efectos que, según los análisis teóricos más destacados, origina la aplicación de un sistema de balotaje sobre las opciones políticas de los agentes involucrados). 2) Las decisiones de los actores políticos participantes, basadas en sus posibilidades de ser víctimas del voto estratégico, y los incentivos para coordinarse (para lo cual se recurre a los datos de sondeos de opinión preelectoral). 3) Las preferencias (para lo cual se utiliza un modelo espacial bidimensional, con el objeto de tener una representación aproximada de aquellas) y las expectativas racionales de los electores, a fin de no emitir un sufragio desperdiciado (Gallo, 2008: 4).

Para la autora, las reglas electorales, especialmente el mecanismo de doble vuelta, provoca un problema de coordinación en los partidos, ya que no necesariamente los electores votan en una primera instancia de forma sincera y en una segunda instancia de forma estratégica. Para Gallo, este problema de coordinación se resuelve en tanto y en cuanto las elites que comparten una misma área de atracción electoral se ponen de acuerdo para actuar de forma conjunta. En cuanto a las decisiones de los actores, la autora plantea que estas decisiones son cálculos racionales para posicionarse en dos planos de la contienda ideológica: el de su posicionamiento entre valores de izquierda o de derecha; y la adscripción a favor o en contra del gobierno nacional. Estas dos dimensiones vinculadas a la polarización ideológica, son las que, para la autora permitirían entender las lógicas

de competencia entre los candidatos, pero también sus estrategias de coordinación, coalición o fragmentación. Por último, en cuanto a las preferencias y expectativas racionales de la ciudadanía, alude —a través de los sondeos de opinión— a la predilección y el cálculo de los electores frente a los candidatos y reglas de juego. En este sentido, la autora parte de la idea de que en un contexto como el porteño, donde el voto es volátil, pero no necesariamente cautivo o fuertemente ideologizado, las preferencias de los electores se definen próximo al período electoral y en relación a la oferta de candidatos (Gallo, 2008: 26).

Las reglas electorales son entendidas como los condicionantes institucionales en el marco del cual se reduce la incertidumbre para el cálculo racional y estratégico de las elites políticas y los ciudadanos. En cuanto a las preferencias ciudadanas, la autora considera que un electorado que no tiene fuertes lazos partidarios previos o modalidades de clientelismo político imperante, pueden estructurarse en torno a las preferencias ideológicas más tradicionales (izquierda derecha) y a nuevos ejes de configuración de la sociedad en torno a conflictos contemporáneos y más coyunturales (a favor o en contra del gobierno nacional). Por último, las candidaturas electorales para la autora serían aquellas unidades de observación en las que se plasma claramente el cálculo estratégico y racional de las elites *vis à vis* sus otros contendientes, enfrentándolos a la evaluación de la necesidad de coordinar o no sus esfuerzos en pos de la victoria electoral.

El estudio está entonces enfocado claramente desde un prisma vinculado a las teorías de la acción racional, incluyendo uno de los elementos propios de la teoría institucionalista que son las reglas de juego. Esto lleva a la autora a plantearse no solo el problema de la racionalidad y la coordinación de las acciones, sino también a retomar explicaciones propias de esta teoría e inclusive a proponer modelos interpretativos utilizados y formulados previamente desde este prisma analítico. Asimismo, en cuanto a la bibliografía, la misma es amplia y diversa, aunque claramente puede advertirse, por un lado, un gran cúmulo de literatura internacional vinculada a la perspectiva teórica, que es preponderantemente norteamericana; y por el otro, un acervo de textos específicos del contexto electoral seleccionado en el que predominan los autores nacionales, aunque dentro de ellos también puede observarse —aunque en menor manera que sus contrapartes internacionales— un cariz interpretativo vinculado al *rational*

choice. Metodológicamente el texto es claro y explícito, dejando en evidencia que las decisiones para llevar adelante este estudio en perspectiva comparada buscaba presentar un caso en el que la descripción sirviese para la ilustración paralela de la teoría. En este sentido, la estructura metodológica está atada férreamente a la teoría antedicha y los modelos interpretativos desarrollados por los autores dentro de esta perspectiva. Ahora bien, es interesante la diversidad de fuentes de información utilizada por la autora, poniendo en juego no solo información hemerográficas, sino también datos estadísticos (estudios de opinión pública) contruados por otros y por ella misma.

Los resultados de la investigación son importantes, ya que prueban no solamente que los problemas de coordinación entre las elites pueden ser vitales para entender la forma en que se desenvuelve una contienda electoral dadas ciertas condiciones de juego, sino también poder observar cómo un candidato al establecer con anterioridad, claridad y predominio el vector ideológico en el cual posicionarse puede capitalizar la fragmentación y heterogeneidad de los demás contendientes en los otros vectores ideológicos.

Los estudios a nivel subnacional también se han detenido en los partidos como unidad de análisis. Sin dejar de entender que la lógica de la competencia es aquella que determina en gran parte el comportamiento electoral, estos estudios llevan adelante investigaciones que se centran tanto en el funcionamiento interno de los partidos en tanto instituciones inscriptas en ciertas reglas de juego, como en las dinámicas de interacción con el electorado. Por ejemplo, el trabajo de Marcela Ferrari (2009) sobre la organización del peronismo bonaerense para las elecciones provinciales de 1983 es un trabajo netamente histórico, que se aboca a relatar el proceso de estructuración del peronismo tras el retorno de la democracia. Sin embargo, en el artículo se describen los conflictos internos y las carreras políticas de los principales actores partidarios en la definición del candidato a gobernador que el peronismo de la provincia presentó en las mencionadas elecciones. La hipótesis subyacente del trabajo es que al comienzo de la transición democrática, luego de haber atravesado la represión de la última dictadura que diezmó a los sectores de izquierda del justicialismo, al no existir en el peronismo una alternativa renovadora, solo podía esperarse la consolidación de figuras tradicionales de los elencos políticos.

En primer lugar, los textos que asumen estos enfoques piensan al gobierno como una institución ligada a las estructuras de toma de decisiones, poniendo el acento en la separación entre los sujetos que ocupan los roles de autoridad y los roles propiamente dichos. Por ejemplo, el texto de Ferrari se centra particularmente en los sujetos y en el análisis de las carreras políticas de los principales referentes del peronismo bonaerense como los casos de Herminio Iglesias o Antonio Cafiero. En segundo lugar, el gobierno está asociado a las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo. En este sentido, cobra centralidad la categoría de partido político, que si bien no es definida, supone una idea institucional-procedimental. Es decir, el partido es presentado como una institución inscripta en las reglas de la competencia democrática y se deja de lado las cuestiones identitarias ligadas, en este caso, al peronismo. En tercer lugar, por gobierno se hace implícitamente referencia a la constitución de una comunidad política. Esto es, a partir del estudio del partido y las carreras políticas de sus principales referentes, se analiza quiénes fueron las personas o grupos activos de la época, su influencia en el sistema político y la función de los partidos como estructuras de conversión de las demandas sociales.

Este caso es interesante porque muestra que existen estudios a nivel subnacional que no necesariamente se hacen eco de ciertas problemáticas vinculadas más estrictamente a la ciencia política, como la fragmentación y territorialización del sistema de partidos. En el caso de los análisis más históricos, puede verse como el contexto de producción de la investigación actúa de otra forma, replicando los temas y debates del período investigado, la transición a la democracia. Con lo cual el funcionamiento de los partidos, en este caso el peronismo bonaerense, quedaría atado al paso que le fue marcando un contexto caracterizado por “la represión de la última dictadura que diezmó a los sectores de izquierda del justicialismo, al no existir en el peronismo una alternativa renovadora, solo podía esperarse la consolidación de figuras tradicionales de los elencos políticos” (Ferrari, 2009, 98). En consonancia con los análisis que se llevaban adelante en el nivel nacional (de Ípola, 1987), lo subnacional replicaba la idea de que la transición a un partido organizado de manera democrática no se habría producido en el peronismo bonaerense. Con lo cual, la organización del partido peronista bonaerense de

la época es asociada “al uso de prácticas fraudulentas, coercitivas y violentas” (Ferrari, 2009: 98). En función de estos argumentos, la conclusión es que las carreras políticas que se analizan debieron su éxito a la dictadura. Es decir, sería esta última la que habría posibilitado que triunfaran los sectores tradicionales y los liderazgos de tipo autoritario. Sostiene la autora, “no era de esperar la aparición de figuras nuevas ni la modificación del esquema de lealtades en un partido que había atravesado la represión y el congelamiento al que lo sometió el proceso militar, que históricamente había atravesado dificultades –proscripción, enfrentamientos entre sus alas de extrema izquierda y extrema derecha– y tenido un estilo de conducción que atentaba contra una vida política interna permanente y orgánica, en el que iban comenzando a emerger tibios atisbos de renovación” (Ferrari, 2009: 126).

En otros casos, el nivel subnacional se combina con análisis estadísticos, de contenido discursivo y entrevistas. Ese es el caso del trabajo de Silvana Ferreyra sobre el Partido Socialista Democrático (PSD) en el período que va desde el año 1958 a 1962 en la provincia de Buenos Aires y en la ciudad de Mar del Plata. En ese sentido, se abordan los modos en que el PSD interpeló a la clase obrera compuesta en su mayoría por votantes de un peronismo que por ese entonces se encontraba proscripto. De este modo, el artículo comienza dando un panorama en torno al desarrollo electoral del socialismo en la Provincia de Buenos Aires y un análisis de las particularidades del tema en el contexto específico bajo análisis, haciendo foco en el dilema socialismo–democracia. El texto trabaja, por un lado, desde una perspectiva más amplia, efectuando un análisis ecológico del electorado y un seguimiento de las apelaciones que los políticos socialistas desplegaron durante las campañas. Por el otro lado, desde un enfoque micro profundiza en las formas de movilización que se implementaron en Mar del Plata, ciudad donde el partido tuvo mayor relevancia. De este modo intenta reflexionar sobre las diferencias entre el electorado que interpela el PSD y los votantes reales de este partido, con el objeto de señalar las transformaciones de la tradición socialista en un período signado por la proscripción del peronismo.

El diálogo entre diversos autores que abordan la composición del voto socialista en la Argentina sirve para dejar una serie de preguntas que son exploradas a lo largo del trabajo. Es interesante señalar que el análisis

cuantitativo se complementa con referencias a las identidades políticas atravesadas en ese contexto por la impronta de un peronismo proscripto. La autora entiende que esa situación irregular posibilita que las fuerzas del socialismo pugnen por esos votos. En ese marco, se da el análisis en la composición del voto socialista. Esto resulta en una noción de representación política en la que el representante actúa en nombre del representado, lo cual se percibe en la distancia que el texto establece entre dirigencia partidaria y electorado.

Esta referencia al nivel identitario se manifiesta entonces a través del análisis del modo en el que los dirigentes políticos apelan a sus electores. En sus palabras: “Aunque admitimos que las ‘formas de llamamiento’ (*appeals*) que trabaja Ostiguy en relación a lo Alto y lo Bajo no refieren exclusivamente a planes de acción política, las limitaciones que imponen las fuentes en la reconstrucción histórica nos obligan a recuperar formas de mediación y autorrepresentación en público, incluyendo actitudes, formas de hablar y modos de relacionarse con la gente, a partir de lo publicado en la prensa, particularmente desde las plataformas electorales y discursos y prácticas de campaña. En el futuro, tras haber profundizado en el utillaje teórico para su análisis, planteamos la posibilidad de incorporar fotos y afiches como fuentes alternativas” (Ferreira, 2009: 13).

La autora se ubica desde una perspectiva histórica buscando marcas que puedan dar cuenta de las victorias obtenidas en el municipio de Mar del Plata en una elección en que el Partido Justicialista se impone en 122 distritos. Así, se aboca a establecer correlaciones entre voto y pertenencia social y a analizar el contenido de las publicaciones de la época a fin de reconocer el grado de correspondencia entre dichos votos obtenidos y la interpelación realizada. Para esto, se vale metodológicamente de los aportes realizados por el politólogo canadiense Pierre Ostiguy en lo referente a los datos cualitativos y análisis de correlación para los datos electorales. Del mismo modo adscribe y problematiza los cuestiones desarrolladas por Jorrat respecto a la clase y el voto de clases. Este es un artículo que demuestra un arduo trabajo en la elaboración de las muestras y en el análisis de los datos cuantitativos, establece particularidades precisas, lo que permite tener indicios sobre el comportamiento electoral de una población y profundizar sobre cuáles fueron las estrategias para que el PSD en Mar del Plata obtuviera esos resultados.

Como ya se dijo en la presentación inicial, la literatura sobre instituciones es vasta y diversa. Sin embargo, puede afirmarse que existe un consenso en los estudios sobre gobierno que dice que las instituciones son fundamentales para la vida política, pero que no debe entenderse por institución solamente aquellas reglas formales codificadas en instrumentos normativos. También deben estudiarse en este sentido las reglas o instituciones informales que aluden a las prácticas y patrones de comportamiento regulares de los individuos, grupos y la sociedad en su conjunto, que ordenan y sancionan el accionar cotidiano.

La dimensión jurídica no debe ocultar los rasgos de las prácticas de la política. Por esto, hay que estudiar no solo las reglas formales, sino también aquellas reglas o instituciones que, no escritas pero aceptadas socialmente, son creadas, comunicadas y puestas en práctica por los actores. Ellas generan o encapsulan expectativas y patrones de acción; no solo describen lo que los actores hacen, sino también lo que esperan que los demás harán (Mutti, Borello y Lodi, 2008: 54).

En el caso de la muestra con la que trabajamos esa diversidad en el estudio de las instituciones quedó plasmada tanto a nivel de los temas, como de las perspectivas y las particularidades regionales. La política subnacional también se ha transformado en uno de los temas que aparecen con más frecuencia y, dentro de ella, la variación de las dinámicas políticas partidarias. Uno de los procesos que afecta esa dinámica variable es el cambio de los sistemas electorales. Este nivel de análisis supone que las reglas electorales son determinantes dentro de las instituciones porque pueden establecer la forma de acción, competencia y resolución de conflicto de los partidos en tanto actores representativos centrales de las democracias.

En el caso del texto analizado, Mutti, Borello y Lodi (2008) presentan los cambios y continuidades en el régimen político de la provincia de Santa Fe desde 2003, evaluando los distintos proyectos que propusieron alternativas de reforma de la Constitución Provincial para su adecuación a la Constitución Nacional de 1994. El objetivo de la investigación es identificar las particularidades del sistema electoral de la provincia de Santa Fe desde 2003 y compararlo con los otros sistemas provinciales y el sistema nacional.

Si bien los autores parten de entender a las instituciones en un sentido amplio (formales e informales) ponen su atención en el proceso de modificación de la constitución, ya que la definición de una regla formal tiene implicancias para el comportamiento posterior de los actores, con lo cual la elección de un proyecto, de ley electoral u otro, llevaría a un panorama muy diferente para la provincia de Santa Fe. Asimismo, dado que existe una vinculación directa entre cultura política e instituciones, este trabajo resalta la tensión que generalmente emerge en los contextos de debate sobre reformas constitucionales. Dado que las nuevas reglas de juego son producto de los viejos juegos entre los actores políticos, las reformas pueden dar lugar a un nuevo entramado de reglas que no necesariamente va a dar cuenta de las correlaciones de fuerzas actuales o pasadas, sino que puede determinar una nueva forma de orden social y político. “En los estudios electorales hay que recordar que los sistemas electorales distribuyen poder político, transforman las preferencias de la sociedad en espacios gubernamentales, por lo cual, las decisiones que sobre ellos se toman no son neutras” (Mutti, Borello y Lodi, 2008: 55). Es decir, según los autores este aspecto se puede ver con mayor detalle cuando se hace foco en la discusión sobre el ordenamiento electoral, puesto que allí los partidos ponen en pugna y tensión no solo sus intereses actuales y futuros, sino también la forma de cambiar o mantener el *statu quo*.

En el ámbito provincial, el cambio por las internas abiertas y simultáneas obedeció a que la Ley de Lemas arrastraba desde su sanción críticas por parte de distintos sectores políticos y sociales. Esta ley buscaba aumentar las posibilidades de retener los gobiernos provinciales, y permitir sumar los votos de los distintos sectores internos. Tal vez la constatación más importante fue que en la práctica la Ley de Lemas, aunque incentivó la presentación cada vez mayor de lemas y sub-lemas, ayudó a reducir el número efectivo de partidos o lemas que finalmente obtuvieron bancas o cargos ejecutivos. Esto se produce ya que los pequeños partidos son reabsorbidos dentro de las coaliciones más amplias (Mutti, Borello y Lodi, 2008: 56).

Una cuestión a resaltar en estos enfoques, explícitamente tratada en este trabajo, es el análisis sobre las formas de entender las instituciones. Una vez que la literatura “descubre” de alguna manera las provincias, el federalismo

pasa a tener un lugar importante dentro de la disciplina y aparecen las preguntas sobre las condiciones de la democracia y las características republicanas de los gobiernos provinciales. (Gervasoni, 2010a; Behrend, 2011). El comentario crítico de Mutti en este sentido es que la literatura se encarga, “casi prioritariamente” de estudiar las instituciones formales que estructuran la vida política, lo cual lleva a ocuparse de la legislación. Dado que la estructura legal entonces regularía el comportamiento individual, este tipo de estudios permitiría predecir ciertas conductas. Sin embargo, puede haber otra manera de entender las instituciones, ya no tanto como estructuras formales, sino más bien como “un conjunto de prácticas informales persistentes en una sociedad. Una red de instituciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas” (Mutti, 2009: 66). Estas instituciones tienen estabilidad en el tiempo, quizá más estabilidad de la que Mutti le adjunta a las instituciones formales, porque restringen las posibilidades que las personas tienen a través de un conjunto de valores y prácticas que limitan las opciones para decidir. Por eso el autor invita a poner el acento sobre las reglas e instituciones que, si bien no están formalizadas, son socialmente creadas, aceptadas, compartidas y puestas en práctica “más allá de los canales oficialmente sancionados para instituir normas” (Mutti, 2009: 67).

Las instituciones informales interactúan con las formales e influyen sobre su funcionamiento, constituyéndose en reglas no jurídicas que “determinan la naturaleza de la democracia en las provincias”. Esto no significa que las mismas sean algo anómalo o que queden indemnes a cualquier tipo de cambio, sino que significa aceptar que ellas forman parte del desarrollo cotidiano de las prácticas políticas y que es por eso que son relevantes al momento de considerar el funcionamiento y la reforma de las instituciones formales, así como también reconocer que para cambiarlas deben ser conocidas y estudiadas.

Volvemos a repetir entonces, que los análisis sobre el funcionamiento de las instituciones asumen que ellas operan mediadas por un entorno social más amplio y por un desarrollo histórico particular. Las instituciones no implican solamente formas legales sino que también reflejan expectativas y acuerdos normativos (Weaver y Rockman, 1993: 10). Es por eso que la noción de régimen político también incluye las ideologías, los valores y las creencias dominantes cristalizados en instituciones. Es decir que la cultura política, los procesos de identificación con ciertos valores y prácticas

también son importantes en el marco del análisis del gobierno. Pasemos entonces a repasar dos trabajos que investigan la cultura política como aspecto importante del estudio del gobierno en dos espacios subnacionales.

El trabajo de María Isabel Silveti (2010) se propone abordar ciertas tensiones entre prácticas y discursos haciendo particular hincapié en los estudios electorales. Para eso, realiza un breve recorrido por el modo de organización política del país y particularmente por el de la provincia de Santiago del Estero. El trabajo centra su atención en la relevancia de la utilización de los recursos partidarios en las instancias electorales y, más precisamente, en las estrategias puestas en juego en el momento de la elección y su relación con el régimen político. Analiza datos de las elecciones municipales, provinciales y nacionales en Santiago del Estero con la finalidad de encontrar las particularidades que distinguen a cada una de esas elecciones en función del lugar de dónde provienen los recursos partidarios para cada elección. El análisis de Silveti implica una forma de trabajo diferente a la de los textos que hemos repasado hasta ahora, más vinculados a la ciencia política empírica norteamericana. Adopta un punto de vista basado en los tipos ideales de dominación de Max Weber, se preocupa por caracterizar la composición social de la provincia y se vale del método etnográfico y de entrevistas para dar cumplimiento a sus objetivos.

Trabajando de esa forma, Silveti remarca que las prácticas del gobierno en la provincia de Santiago del Estero implicaron históricamente tres elementos. Primero, retomando el análisis de Agamben sobre el estado de excepción, explica que se pusieron en juego diversos dispositivos “para sostener el poder, instaurando ese momento del derecho en que se suspende el derecho precisamente para garantizar su continuidad, e inclusive su existencia a través de modificaciones a la constitución provincial, al código y al calendario electoral. Segundo, destaca la distribución de los poderes de mando que en el día de los comicios lleva adelante el “operativo de traslado de votantes”. Por último, el trabajo repasa la manera en que se ponen en juego aspectos más estructurales del régimen de gobierno asimilándolo al estilo de dominio cercano al tipo tradicional weberiano. En lo referente a la dimensión de la cultura política, la autora la define en función de varios elementos que serán parte del fenómeno de observación. En ese sentido, argumenta que para que un régimen adquiera el mote de

democrático debe contemplar algo más que la periodicidad de actos electorarios, más allá de que estos últimos puedan ser calificados como libres. De esta manera, se aprecia que la autora se esfuerza por poner en tela de juicio un análisis meramente procedimental de la democracia, aseverando la importancia de los estudios sobre las prácticas electorales. De este modo, la cultura política adquiere relevancia a través de las prácticas observables durante el momento mismo del acto electoral.

En el desarrollo del trabajo la autora se posiciona críticamente frente a los estudios electorales tradicionales que se encargan de delimitar preferencias. En ese sentido reclama de la ciencia política y de las teorías sobre la democracia la necesidad de dar cuenta de aquellos sucesos que proveen una visión más cabal de los actos electorales. Por esa razón es que asume la caracterización de la sociedad objeto de análisis a partir de las categorías de los tipos ideales de Weber, complementando dicha mirada con un abordaje de las prácticas electorales desde la etnografía, siendo esta última claramente, la perspectiva teórica a la que adscribe de la mano de autores tales Marc Abélès. El trabajo se sitúa en el espacio subnacional de la provincia de Santiago del Estero.

La orientación metodológica del texto se posiciona en lo que se define como un abordaje etnográfico, en tal sentido, herramientas como la observación participante y las entrevistas forman parte del corpus analítico, como así también lo hacen datos de carácter cuantitativo sobre resultados electorales. Llegado el momento de dar cuenta de la utilización de dicho material no se dan mayores precisiones salvo algunas excepciones, no obstante, puede aducirse que debido a la extensión del trabajo no podía volcarse mayor información al respecto. En determinados momentos, la manera en que se presentan los datos transforma las conclusiones en una descripción de lo que sería el desenvolvimiento de un acto electoral. Si bien la particularidad que asume el desarrollo del trabajo estaría dada por el hecho de la diferencia de recursos entre fuerzas políticas en distintos tipos de actos electorarios (nacionales, provinciales o municipales), llegado el momento de vincular esa idea más general con los datos aportados, la información presentada no dista de describir la cotidianidad de los actos electorarios.

Otro texto que retoma nociones de la teoría social para entender la articulación entre régimen político y cultura política, pero en este caso

tomando como referencia al gobierno provincial de San Luis, es el artículo de María Gloria Trocello (2002). Allí se propone como objetivo realizar un análisis desde la sociología de Pierre Bourdieu sosteniendo la hipótesis de que la acción de gobierno influye sobre la formación de la cultura política y que la figura del estado provincial es la que más efectivamente lo hace. Esto es importante ya que problematiza la relación entre gobierno y cultura política. El gobierno, tal como lo entiende Trocello, no sería simplemente el reflejo más o menos distorsionado de la cultura del lugar en el que se ejerce, sino que sería también guía y dirección de esa cultura política. Además, el texto insiste en que a nivel de la cultura política el gobierno subnacional prima por sobre el nacional. Si bien el artículo hace referencia al período 1983-2001 en la provincia de San Luis, período en que gobernó Adolfo Rodríguez Saá, la relación propuesta tiene sin duda un alcance más general.

“Sostengo que si bien es el Estado-Nación en el que confluyen los atributos esenciales de la estatidad, estos son en buena medida compartidos por los Estados provinciales. La descentralización educativa sumada a otras tecnologías de dominación ideológica estrictamente locales, permitió un proceso de concentración de capitales que permite avanzar en la hipótesis de que la violencia simbólica no es monopolio de la Nación sino que es compartida en importante medida con unidades interiores de dominación política en nuestro caso las provincias” (Trocello, 2002: s/n).

Por cultura política la autora entiende el campo donde se construyen las representaciones colectivas que legitiman la dominación. En este sentido, sostiene que la relación entre política y cultura no es de “correspondencia”, sino de mutua implicación lógica. Se trata, por lo tanto, de descubrir los puntos de fusión entre las lógicas articuladoras de los registros culturales y políticos; es decir descubrir cómo las prácticas culturales son atravesadas y condicionadas por las relaciones de dominación. La autora se posiciona críticamente frente a la cultura política articulada por el gobierno provincial. Como dijimos, el autor que respalda teóricamente el texto es Bourdieu, además de las menciones a la referente de esta corriente de pensamiento en la Argentina, Alicia Gutiérrez.

La crisis de representación

Como expresamos en la sección sobre partidos y sistemas de partidos, la crisis política de 2001 se transformó en el acontecimiento clave que disparó una serie de conceptualizaciones y estudios novedosos. Lo mismo sucedió con las investigaciones sobre la representación y las identidades políticas. La crisis política en muchos casos fue descrita como una crisis de representación y una crisis de las identificaciones que hasta ese momento parecían orientar el funcionamiento y la dinámica del sistema político argentino. Sin embargo, esto no debería entenderse de una manera literal como si la crisis de representación hubiese comenzado en esos días de diciembre de 2001. La literatura señala claramente que las insatisfacciones con la representatividad de los partidos y de la política en general ha tenido un alcance más amplio. A mediados de la década de 1990, Palermo y Novaro alertaban sobre la desacreditación de la actividad política: “nunca como en estos tiempos se ha afianzado en el sentido común la creencia, más vieja que la miseria, de que la política es un quehacer repugnante. Esto no sería nada si no fuera porque, junto a esa convicción, ha arraigado otra: la de que la política es una completa inutilidad” (1996: 11).

La crisis de representación fue entendida y analizada de maneras diferentes. En general, la literatura tiende a vincularla con procesos más amplios y globales de desafección o distanciamiento de la política partidaria (Paramio, 1998). En nuestro país, fue una crisis que estalló con los sucesos de fines de 2001, una situación de “precariedad política –con partidos y liderazgos cuestionados, y poder presidencial debilitado– asociado a un notorio malestar y escepticismo social” (Cheresky, 2004: 35). Dentro de los estudios que ponen énfasis sobre la representación, encontramos algunos que enfatizan los aspectos institucionales de la misma (Mustapic, 2002; Abal Medina y Suárez Cao, 2002; Torre, 2003; Abal Medina, 2004) y otros que destacan la crisis en las oportunidades de identificación que subyace a la problemática de la representación (Biglieri y Perelló, 2007; Muñoz, 2009a y 2009b; Svampa, 2000; Pérez, 2002).

Desde las perspectivas institucionalistas, Mustapic señala que son dos las dimensiones que convergen en la idea de representación política y por las cuales puede darse una explicación a la crisis. Una es la que repasábamos en la sección anterior cuando nos referíamos al funcionamiento del

sistema de partidos. En ese caso, la representación política era concebida en términos de las acciones de los partidos o las conductas de quienes ocupaban cargos representativos. La representación política remitía en esos casos al ejercicio de la toma de decisiones. En la otra, que es precisamente la que trataremos en esta sección, la representación es tomada como la capacidad para reproducir los atributos, características o demandas de la sociedad en la que se despliega. Más específicamente, “esta dimensión coloca el acento en la función representativa de los partidos políticos y, por consiguiente, en la vinculación partido-sociedad” (Mustapic, 2002: 165). La crisis de representación, desde este punto de vista, se produce cuando ese vínculo se disuelve y los partidos tienen dificultades para articular los intereses y las demandas sociales. En el caso argentino esto se debió a problemas institucionales. Por un lado, el sistema electoral federal había restringido el surgimiento de nuevas fuerzas que fueran capaces de mejorar la relación partidos-sociedad; por el otro, “la organización territorial de los partidos y sus patrones de competencia interna han contribuido a la creación de una clase política ensimismada y a la vez fragmentada, que administra pobremente los intereses sociales que representa” (Mustapic, 2002: 166).

En una dirección similar va el argumento de Juan Carlos Torre (2003), quien entiende que la crisis de representación no implica una generalización de la desafección política o partidaria, sino que es un síntoma de la incongruencia entre las expectativas democráticas del electorado y el bajo rendimiento efectivo de los partidos. Sin embargo, para Torre esta incongruencia se produce especialmente en “la familia política” no-peronista, segmento del electorado caracterizado por la volatilidad del voto y cambiantes coaliciones electorales. Allí es donde más profundamente se da la crisis de representación partidaria. Ese fue el grupo electoral que quedó “huérfano de la política de partidos”, una “masa de ciudadanos movilizada en torno de la fiscalización del desempeño de los dirigentes políticos y el cumplimiento de sus promesas electorales” (Torre, 2003: 656). La familia peronista tenía otros problemas para Torre, que se referían a su cohesión como maquinaria electoral y no a los vínculos con el electorado que representaba. La vitalidad de las expectativas democráticas, la distancia entre ellas y los resultados obtenidos por los gobiernos, los votantes huérfanos de lealtades partidarias que exigen se les rinda cuenta de lo actuado, esta-

rían entre las principales causas de la crisis de representación partidaria de principios de siglo.

La alternativa a esta posición institucionalista parte de una crítica a la noción de representación que ella supone. Ese es el caso de Nuria Yabkowski (2012), quien problematiza la noción de representación como mero sinónimo de autorización al gobierno, es decir como simple delegación de la soberanía. Si se reduce la representación a la rendición de cuentas, dice la autora, se excluye la posibilidad de que ella sea el mecanismo a través del cual se constituyen las identidades políticas. Argumentando desde la noción de representación de los trabajos de Ernesto Laclau, Yabkowski critica esa reducción porque, por un lado, asume una relación de pura exterioridad entre representantes y representados y, por el otro, no deja ver que la identidad política puede ser precisamente la fuente de la legitimidad de la representación, es decir, no permitiría entender que la representación no consiste solamente en la mera delegación sino que es constitutiva de la posibilidad de la acción política misma. Lo que estaría en la base de la crisis de representación sería entonces la reducción de la acción ciudadana a individuos cuya única participación política sería el momento de evaluar la gestión *pos facto* de un gobierno.

La crisis de representación disparó fenómenos como la emergencia de asambleas barriales en los grandes centros urbanos (Svampa, 2002; Pérez, Armelino y Rossi, 2003). Ellas fueron una de las expresiones más novedosas de las movilizaciones que se desarrollaron a partir de diciembre de 2001. El movimiento fue muy heterogéneo y, como lo expresó Svampa (2002), las asambleas constituyeron, en primer lugar, un espacio de organización y deliberación que rompía con las formas tradicionales de representación política, en favor de otras formas de auto-organización social, con aspiraciones a la horizontalidad y proclives al ejercicio de la acción directa. En segundo lugar, las asambleas expresaron la emergencia de un nuevo protagonismo político de individuos que hasta ese momento habían sido ajenos a cualquier intervención en la vida pública. En tercer lugar, estas nuevas experiencias reposicionaron a las clases medias, sobre todo de la ciudad de Buenos Aires, en un lugar importante de la escena política.

La presentación a un congreso internacional de Inés Pousadela, incluida en la muestra que analizamos, destaca varias de esas características.

Su objetivo es analizar el discurso sobre la representación y la deliberación política en las asambleas barriales de Buenos Aires durante la crisis política de fines de 2001 y principios de 2002. Más específicamente, el texto busca analizar el discurso de los ciudadanos movilizados en asambleas sobre su propia práctica asamblearia, sobre la representación, la delegación, la representación democrática y la democracia directa en pos de poder reconocer las nociones subyacentes de representación, sus paradojas y potenciales límites, deconstruyendo un elemento central pero muchas veces invisible de las democracias representativas.

La idea general de representación que se pone en juego en el análisis es tomada de Manin y, si bien dado el carácter del texto no hay una definición explícita de la misma, hace referencia a los procesos de “metamorfosis de la representación” y de los cambios que supone pasar de una “democracia de partidos” a una “democracia de audiencia”. Por otra parte, se hace referencia a la crisis de la representación definida como la ausencia de reconocimiento del vínculo representativo por parte del representado. Dicha crisis, más allá de los datos que puedan mostrarse para corroborarla, según Pousadela fue importante porque “ninguna información ‘objetiva’ es suficiente sin la intermediación de lo imaginario y la construcción de subjetividades” (2006: 3). Es interesante remarcar que esto muestra la centralidad del vínculo entre representación y procesos de identificación que destaca la autora. En esa dirección, hay en el texto referencias a la idea de “cadena de equivalencias” de Laclau (Pousadela, 2006: 9) y a la noción arendtiana de poder “como algo que tiene existencia cuando el pueblo se encuentra a través del discurso y la acción, es decir, cuando el pueblo actúa de común acuerdo” (Pousadela, 2006: 11).

De aquí que la crisis de la representación sea pensada, por un lado, como una crisis de la representación partidaria. Por ejemplo, las actitudes del gobierno se percibían como la prueba de la existencia de una “clase política”, de una casta de representantes que no representaban. En las elecciones anteriores a la crisis del gobierno, Pousadela encuentra una relación entre la crisis de representación y el sistema político, que se percibía en las críticas al sistema electoral (listas sábana) y el crecimiento del voto anulado o la abstención, que fue cercano al 40%, más que la suma de los votos obtenidos por los dos principales partidos. La abstención, si bien varió bastante de un distrito al otro, llegó a un 24,58% sin precedentes a nivel

nacional. Los votos en blanco o anulados llegaron al 23,99% (Pousadela, 2006: 3 y ss.). Por el otro lado, el momento de la crisis es presentado como una suspensión de las identidades sociales constituidas hasta ese momento. Pousadela explica que las personas entrevistadas se referían a los días de la protesta en términos de acontecimientos que operaban como una “celebración” o un “carnaval”, momentos disruptivos en los que se perdía cierta percepción del tiempo y del espacio en los que los sujetos se movilizaban. Por otra parte, ciertos significantes comenzaban a funcionar como puntos nodales alrededor de los cuales se articulaban demandas y reclamos diversos. El repetido “que se vayan todos” constituyó una cadena de solidaridades que unía el repudio del modelo de crecimiento económico basado en la exclusión con el rechazo a un sistema político ineficiente y corrupto.

Si en otra sección de este estado de la cuestión pudimos analizar la manera en que los estudios sobre el gobierno habían encarado la crisis de principios de siglo, en el caso de estos trabajos que analizan la movilización asamblearia de la ciudadanía se atacan otras dimensiones de los mismos procesos. Aquí cobra relevancia la idea de metamorfosis de la representación de Manin y los cambios de una democracia de partidos hacia una democracia de audiencia. Entre los cambios que se asumen en estos procesos están la personalización de los liderazgos políticos, la transformación de los partidos en máquinas electorales des-ideologizadas, el declive de la relevancia de los programas partidarios, el creciente impacto político de los medios de comunicación de masas y la consecuente prevalencia de la imagen sobre la discusión de ideas en la arena política, el declive de los electorados cautivos y la fluctuación de las preferencias electorales que ya no pueden tomarse como lealtades inamovibles, entre otros.

Metodológicamente, el estudio se basa en la compilación “de una razonable cantidad de discursos de asambleístas actuales y pasados”. No hay una muestra representativa del universo bajo estudio, sino que la autora optó por la variedad en lugar de la representación estadística (Pousadela, 2006: 2). Esto hizo que se pusiera el foco de atención sobre las ideas de representación política de las personas entrevistadas y sus interpretaciones de los procesos que estaban viviendo, antes que en la precisión empírica o estadística de los datos obtenidos. Los resultados obtenidos son clasificaciones de los sentidos que adquirieron las asambleas para sus participantes. Esto se analiza

contrastando los significados del eslogan “que se vayan todos” en la relación entre las asambleas y las instituciones representativas (gobierno local, el Estado, las elecciones de 2003) y en las percepciones sobre la deliberación y la toma de decisiones (horizontalidad, voto y búsqueda del consenso, liderazgos, representación y delegación de mandatos). Los resultados constituyen avances en el conocimiento del área, aunque parciales dado su alcance restringido a las clases medias urbanas de barrios residenciales de la Ciudad de Buenos Aires. Esto no quita que el texto sea muy relevante para pensar la noción de representación y la constitución de identificaciones políticas. La representación por fuera de las instituciones formales es fundamental para entender las dinámicas de construcción de la legitimidad por parte del gobierno, como veíamos también al momento de analizar la producción de Gastón Mutti (2004b) en otra parte de este capítulo.

A los estudios sobre la crisis de representación y su canalización en espacios informales como las asambleas barriales de los centros urbanos, se sumaron otras investigaciones que analizaron aspectos diferentes de las relaciones de representación. Ese fue el caso, por ejemplo, de los trabajos sobre las transformaciones de la representación de las mujeres en la escena pública (Barrancos, 2008). Durante el primer gobierno de la transición a la democracia las mujeres se involucraron visiblemente en la política, militando en los partidos y en los movimientos de derechos humanos. Sin embargo su acceso a los espacios de toma de decisiones no se correspondió con esa presencia pública. La mayoría de las investigaciones concluyen que pese al crecimiento visible de la inclusión femenina, las mujeres estaban excluidas del acceso a la toma de decisiones. Por lo tanto, la representación femenina formal e informal en la política fue otro de los interrogantes que marcó a la literatura sobre el gobierno.

En el ámbito de los estudios sobre la representación política de la mujer también encontramos que analíticamente se incluyen aspectos institucionales e identitarios. En el primer caso, las discusiones pasan en mayor medida por el análisis de la legislación que promueve la representación femenina en diferentes cargos del gobierno, especialmente las discusiones sobre la ley de cuotas para impulsar la presencia de legisladoras tanto a nivel nacional como subnacional (Caminotti, 2013; Archenti, 2003; Archenti y Tula, 2008). En el segundo caso, las discusiones sobre la relevancia de la identificación femenina para las investigaciones sobre el gobierno trataron

sobre la incorporación de legisladoras y se preguntaron sobre la creación de cadenas de solidaridad entre grupos en pos de generar un “nosotras” que bregara por la supresión de las marcas de género dentro de la ciudadanía, o bien que reivindicara la presencia de dichas marcas en la acción de gobierno (Peláez y Valobra, 2004; Archenti, 2003; Marx, Borner y Caminotti, 2007).

En este sentido, la literatura sobre la adopción de cuotas de género como medidas de acción afirmativa para estimular la inclusión de mujeres en la representación y la toma de decisiones políticas identifica cuatro argumentos básicos que sustentan la demanda por una mayor incorporación femenina en las instituciones políticas (Marx, Borner y Caminotti, 2007). Primero, un argumento en términos de la injusticia que supone la sub-representación de las mujeres en las instituciones democráticas. Segundo, la idea de que las mujeres tienen intereses y demandas específicos al género y que solo ellas podrían representar políticamente. Tercero, que esos intereses y demandas están vinculados a experiencias de vida de características distintivas que deben ser integradas a la toma de decisiones. Cuarto, que la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones y en la vida político-institucional en general contribuirá “a erosionar los prejuicios sexistas socialmente vigentes y estimular a otras mujeres a seguirlos” (Marx, Borner y Caminotti, 2007: 25). Las autoras destacan que estos cuatro argumentos, o una combinación de ellos, han sido usualmente esgrimidos en los debates sobre las normas de cuotas en la Argentina y Brasil. Cuotas que son conceptualizadas como medidas de acción afirmativa para extender la presencia femenina en los procesos de toma de decisiones y limitar así el histórico predominio de los varones.

El trabajo de Archenti (2000) que está incluido en la muestra con que trabajamos es uno de los casos ejemplares de la manera en que las discusiones sobre cuotas femeninas combinan analíticamente las problemáticas institucionales con las derivas identitarias. Archenti discute en este artículo las relaciones entre la representación y la acción afirmativa de género. El texto identifica tres objetivos:

- a) desarticular los argumentos a favor de que las representantes mujeres tienen asignada una tarea específica y diferente, orientada a “hacer la política más virtuosa”; b) poner en duda la idea según la cual, las acciones afirmativas a favor de las mujeres en la política dan lugar automáticamente a la represen-

tación de género y, c) poner de manifiesto la necesidad de incorporar la relación entre los sistemas electorales y las posibilidades de acceso de las mujeres al ámbito legislativo en el debate sobre la reforma electoral en nuestro país (Archenti, 2000: 171).

La introducción de la ley de cuotas es una acción afirmativa que introduce un trato diferencial que genera una compensación de las desigualdades iniciales. En el caso de las mujeres, las acciones afirmativas dirigidas a que tengan representación complejizan las preguntas elevadas por las teorías de la representación (“¿A quién representan los representantes?”), y las transforman en una pregunta sobre la representatividad (“¿A quién representan las mujeres representantes?”). La importancia de este cambio en las preguntas reside en que Archenti muestra que la representación no está unida a ninguna esencia identitaria, las legisladoras no serán representantes de las mujeres por semejanzas naturales ni por una necesidad subjetiva, sino por una estrategia de coaliciones y/o acuerdos entre representantes sociales y políticas. En palabras de la autora, “es difícil sostener que el vínculo de representación entre las legisladoras y el colectivo de mujeres esté basado solamente en características individuales –naturales o sociológicas, descriptivas o simbólicas– o en factores subjetivos como creencias, sentires y orientaciones de rol” (Archenti, 2000: 181). Es decir, para pensar la representación de las mujeres es necesario pensar en términos identitarios y políticos tal como si se pensara en cualquier otra identidad, no hay nada intrínseco a la categoría de mujer que automáticamente le pueda atribuir ciertas características especiales. “No se puede sostener *ab initio* que las legisladoras serán representantes de las mujeres; las semejanzas naturales, la subordinación compartida, los vínculos simbólicos y las orientaciones subjetivas no alcanzan para garantizar la relación de representación (Archenti, 2000: 186).

Desde un punto de vista más institucional entonces, la representación de la mujer nos deja ver el vínculo estrecho entre la representación de grupos específicos y el sistema electoral. Al mismo tiempo, en términos identitarios, desnuda la manera en que las identificaciones políticas entran en conflicto con identidades partidarias y roles institucionalizados. Por lo tanto, mientras “los grupos organizados de mujeres no comprendan el va-

lor de una estrategia de coaliciones y sigan soñando con pactos de todas las mujeres mientras disputan entre sí los pequeños espacios que se les abren en los gobiernos, los partidos, las asociaciones intermedias y los organismos internacionales, y mientras no se establezcan relaciones y acuerdos entre las representantes sociales y las representantes políticas, es difícil pensar en un sistema de representación de género (Archenti, 2000: 186). Es decir que la instauración formal de acciones afirmativas (cuotas) no garantiza mecánicamente el objetivo de la igualdad de oportunidades entre los géneros.

El texto discute con las teorías canónicas de la representación de Pitkin y de Manin; sobre sistemas electorales –Duverger, Sartori, Jones y Nohlen–; y la teoría política feminista de autoras como Pateman, Mouffe y Young. Se incluyen referencias a las teorías feministas latinoamericanas y a trabajos locales sobre representación legislativa de mujeres. La conclusión es que la representación de género no puede basarse en criterios de semejanza o simbólicos, sino que es un “quehacer” político. La representación de género también debe dar cabida a toda la heterogeneidad del colectivo de mujeres, cuyos diversos intereses, a veces contradictorios, se ponen en juego en la correlación de fuerzas en el interior del movimiento social de mujeres. Al mismo tiempo, el trabajo concluye que la mera existencia de un aparato jurídico-legal no garantiza por sí solo el ejercicio de los derechos que establece (Archenti, 2000: 190). Como vemos, este análisis vincula muchos de los aspectos señalados en las discusiones anteriores. La representación y las instituciones, las identidades y los sistemas electorales, la representación y la representatividad. Esto hace de él un texto muy relevante por su perspectiva sobre la representatividad, que se desprende de cualquier esencialismo en el trato de las identificaciones de género.

La representación de género implica entonces un quehacer político que implica la creación de cadenas de solidaridad amplias entre los colectivos de mujeres. De allí se desprendería cierto sentido de la acción política que haría lugar a reclamos y demandas que, de otro modo, quedarían relegadas esperando la conjunción esencial de ciertas características femeninas que casi automáticamente darían lugar a la representación plena de la mujer en política. Es la producción de sentidos políticos lo que permitirá una representación más precisa de los intereses y demandas de género, antes que la esencialidad de una femineidad preexistente.

Es decir que la producción de sentidos políticos, la creación de significados o el hecho de darle significado a ciertos procesos vinculados con el gobierno de la sociedad, también es importante para la temática de la representación. En relación a esto, el análisis del discurso político ha sido históricamente una disciplina importante en la Argentina con estudios que luego se tornaron clásicos como Verón y otros (1987), Verón (1987), Sigal y Verón (1988), de Ípola (1983), posteriormente se sumó a esta tradición la idea de análisis político del discurso de Ernesto Laclau (2004).

En el período que nos ocupa, el discurso alfonsinista desde un principio atrajo investigaciones desde los primeros años de la transición, en algunos casos haciendo uso de herramientas semióticas de análisis (Arfuch, 1987; Landi, 1985 y 1988), en otros analizando los significados en su interacción en el interior de cada discurso o comparando con otros discursos y tradiciones políticas. Algo similar ocurrió con el menemismo (Novaro, 1994; Palermo y Novaro, 1996; Canelo, 2005; Aboy Carlés, 2001; Barros 2005) y el kirchnerismo (Montero, 2009, 2012; Dagatti, 2012; Terminello y Bonetto, 2005; Barros, Daín y Morales, 2012).

En el caso del trabajo incluido en esta muestra se pone el foco de atención sobre la manera en que se construye el sentido y se imponen significados. El texto de Fabiana Martínez (2005) analiza los discursos de la campaña presidencial del año 2003 de cinco candidatos –Menem, López Murphy, Kirchner, Carrió y Rodríguez Saá–. El trabajo es un análisis semiótico de los discursos de las campañas electorales. La bibliografía principal es de procedencia francesa y a nivel local la referencia más visible es el trabajo ya mencionado de Eliseo Verón (1986). Esta tradición es puesta a dialogar con la teoría de la hegemonía de Laclau y los textos de Angenot. Las referencias a la bibliografía local son citas a trabajos propios de la autora y a la obra de Palermo y Novaro (1996) sobre el menemismo.

Su investigación toma como punto de partida la continuidad o la inversión discursiva en relación a la “principal gramática de producción de sentidos políticos durante la década del ’90” (Martínez, 2005: 5). Los dos primeros candidatos tenderían a la continuidad con los significados asociados al neoliberalismo, mientras que los demás llevarían adelante una inversión de la creencia. “Así, varias formaciones discursivas –que no podrían organizarse en función de “tradiciones de partidos”– disputan la imposición de un orden legítimo, y la emergencia de nuevos significados que

redefinen lo que la política puede significar para los ciudadanos marcan un campo dividido” (Martínez, 2005: 8-10).

Aquí vale la pena destacar una serie de salvedades presentes en el texto en relación al carácter de lo discursivo y el papel que se le adjudica en este tipo de análisis. Para estos, la acción política no es comprensible fuera del orden simbólico en el que emerge y adquiere sentido dentro de un campo determinado de relaciones sociales. La única forma, por lo tanto, de acceder a los mecanismos imaginarios y simbólicos asociados al sentido de la acción es el análisis de los discursos sociales. Ahora bien, estos discursos deben ser ubicados en un plano agregado o secundario; “no son objetos de investigación que simplemente ‘acompañan’ o ‘reflejan’ el desarrollo de los procesos ‘concretos’ o ‘materiales’ del comportamiento social y por esto mismo, no puede plantearse como un análisis de contenido dedicado a considerar representaciones conscientes de los actores” (Martínez, 2005: 3).

En este caso, el gobierno es pensado en términos hegemónicos. Como los hechos políticos no existen independientemente de su “semantización discursiva”, el “único camino para acceder a los mecanismos imaginarios y simbólicos asociados al sentido de la acción es el análisis de los discursos sociales” (Martínez, 2005: 3). Por lo tanto, el gobierno sería “una disputa permanente por la definición de los sentidos ilegítimos y la definición de lo aceptable y lo decible” (Martínez, 2005: 4). El gobierno sería así una constante disputa entre fuerzas discursivas antagónicas que pugnan por ocupar un centro vacío (idea tomada de Claude Lefort) produciendo una definición legítima de la realidad.

Si bien el texto aspira a una descripción de la manera en que los discursos de las campañas electorales se posicionaban frente a los sentidos hegemónicos de la década anterior, puede desprenderse del análisis la idea de que el gobierno de una sociedad funciona más allá de lo que tradicionalmente se percibe como instituciones políticas. Como definíamos en la parte inicial de nuestro trabajo, en estas perspectivas el gobierno incluye también la producción y reproducción de significados que darían sentido a las identidades políticas que, a su vez, marcarían la política pública y el funcionamiento institucional. Es decir, en el trabajo de Martínez se muestra cómo los discursos presentes operan y le otorgan significado a una determinada formación discursiva constituyendo sentidos que le dan una dirección particular. Si en el trabajo anterior sobre la representación de

género se pensaba en un quehacer político que articulara reclamos y demandas de las mujeres, ahora se presenta un proceso similar pero en relación a una vasta formación discursiva que se fue estabilizando a partir de 1991 y pregonaba la supremacía del mercado sobre el Estado como instancia de regulación social y se expresaba en procesos de privatización, desregulación, descentralización y reducción del gasto público. Frente a esta representación, el discurso de Kirchner en 2003 configura para Martínez una idea de “proyecto nacional” asociado a tres dimensiones: “un nuevo rol del Estado, un reordenamiento económico interno asociado al ‘capital productivo’ y nuevas definiciones acerca de la política (restitución de un sentido teleológico y axiológico, ligado también a un ‘nuevo orden social inclusivo’)” (2005: 11). En resumen, los discursos de los candidatos estuvieron organizados alrededor “de dos grandes dispositivos ideológicos, constituidos por un conjunto de elementos similares (aunque con grandes diferencias en las estrategias de enunciación). Por un lado, algunos candidatos se plantearon como la continuidad del modelo neoliberal” [...] “Por el otro, un conjunto de discursos instituye a la década del ’90 como el pasado inaceptable: ninguna sociedad es posible en este horizonte de sentidos, y se requiere de otros principios de legitimación para plantear el nuevo orden posible” (Martínez, 2005: 11).

El trabajo de Fabiana Martínez hace referencia a la noción de gobierno y su estrecho vínculo con la producción y reproducción de significados que, a su vez, darían sentido a las identidades políticas, marcando así el desenvolvimiento de la política pública y el funcionamiento institucional de la política. En otro de los textos de nuestra muestra, el de Ariana Reano publicado en 2009, además de entrever la importancia de la producción de sentido, ella se detiene en lo que podríamos denominar la necesidad de gobernar esos sentidos. Esto lo logra analizando el papel que adquirió la noción de democracia como significante en el discurso alfonsinista.

El gobierno de una sociedad, en las perspectivas trabajadas por Reano, no se restringe a una operación desde la institucionalidad vigente, sino que se sitúa en la posibilidad de gobernar el significado y circulación de los sentidos que adquieren los términos políticos. Así fue que en la disputa acerca de qué tipo de democracia era preciso construir en ese primer gobierno democrático, el significante *democracia* condensaba los debates políticos y académicos de la época. Esto se articulaba alrededor de tres

elementos discursivos, la consolidación del Estado de derecho, la ética de la solidaridad y la modernización.

El tipo de estudio propuesto por Reano, si bien no contiene un abordaje metodológico explícito, analiza los significados y los efectos políticos del uso de ciertos significantes. En esa dirección, ella afirma que el uso de la noción de democracia en el discurso alfonsinista pierde potencial político al ser pensada como pura forma. En los discursos del primer presidente de la transición se pusieron en juego una serie de categorías que pretendían llevar a la consolidación de un nuevo “sentido común” para entender la dinámica política. Para la autora, en esa construcción, y en las discusiones político-ideológicas que ella suscitó, es posible ver revitalizado un viejo debate de la teoría política entre democracia formal y democracia sustantiva. En el discurso de Alfonsín se encuentra una lógica argumental clara: “la norma precediendo –y habilitando– a la acción; la estructura anteponiéndose –y conteniendo– al sujeto. La lógica formal termina fagocitando al potencial transformador de la democracia. Lo que equivale a decir que la dimensión democrática termina siendo subsumida a la lógica procedimental” (Reano, 2009: 79).

La apuesta de la autora consiste en mostrar las ambigüedades que la dicotomía *democracia formal-democracia sustantiva* habilitó a la hora de proponer y debatir el rumbo hacia la consolidación democrática. De alguna manera, esta dicotomía resumía las preocupaciones ideológicas de la época, situadas entre pensar la democracia como el reinado de la “pura forma” y el lugar que debía ocupar el sujeto y la acción política. En el marco de las disputas que suscitaron los pronunciamientos oficiales se pusieron en juego categorías como la de cultura política, garantías, ciudadanía plural, consenso fundamental, participación, etc. “Quisiéramos sugerir que es a través de la articulación discursiva de esas categorías que las palabras presidenciales intentaron construir un imaginario democrático donde las reglas de la democracia formal y la acción de la democracia sustantiva no fuesen instancias excluyentes” (Reano, 2009: 71).

La constitución de la comunidad política y los estudios identitarios

Como venimos argumentando desde que comenzamos con este trabajo, las instituciones no solo reflejan formas legales sino también expec-

tativas y acuerdos normativos (Weaver y Rockman, 1993). Es por eso que la idea de régimen político incluye las ideologías, valores y creencias dominantes que se van sedimentando en instituciones. Es decir, que la cultura política, los procesos de identificación con ciertos valores y prácticas también son importantes en el marco del análisis institucional. Los componentes básicos de las instituciones “son reglas, y la reglas se vinculan entre sí y son sostenidas por identidades, sentimientos de membresía a los grupos y reconocimiento de roles” (March y Olsen, 2006: 8).

Como ya dijimos, es importante entonces incorporar a los estudios sobre el gobierno la necesidad de pensar la constitución de una comunidad política integrada a partir de esa pertenencia y ese reconocimiento (Escolar, 2011). La comunidad se suma así a las autoridades del gobierno y al régimen político para definir el sistema político como un conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos con cierto grado de interdependencia recíproca. También son relevantes las ideologías y las creencias dominantes capaces de agregar grupos en torno a ellas.

Los estudios y textos que revisamos hasta aquí han concentrado su atención en las formas en que se articulan las demandas de la sociedad (en términos de preferencias racionales, o de cultura política o de discursos en el espacio público) con la toma de decisiones del gobierno. Pero ambos elementos, demandas y decisiones, quedaban como esferas de algún modo independientes entre sí. Esto quizás impide ver la manera en que demandas y decisiones se co-constituyen de una manera más compleja. ¿De dónde se deriva esta distinción? De algún modo, ella puede asociarse a la distinción entre una matriz societalista y una matriz estatalista para pensar la política, como veremos en un momento en el trabajo de Gerardo Aboy Carlés (2001). Entre otras cosas, las metáforas sistémicas que adopta la ciencia política institucionalista tienen efectos no esperados o no deseados en el largo plazo. Permítasenos detenernos en este punto para introducir las diferencias entre los análisis más institucionalistas que repasábamos más arriba y otras formas de investigación que aparecen en la muestra recabada. Para eso comenzaremos examinando brevemente las nociones sistémicas que llegaron a dominar la ciencia política a partir de mediados de la década de 1950.

Como es sabido, David Easton postula que el equilibrio de un sistema político depende de la vinculación que exista entre los *inputs* que ingresan al

mismo (demandas y/o apoyos) y los *outputs* (las políticas y/o decisiones) que genera (Easton, 1957: 387). Para él, una acción política es aquella que está más o menos directamente relacionada con la formulación e implementación de decisiones vinculantes o autoritativas para adjudicar o denegar cosas que son consideradas valiosas en un sistema social dado (Easton 1959: 226). Por lo tanto, entender esas acciones políticas implica tener en cuenta los apoyos y demandas que ingresan al sistema tanto como las decisiones que salen de él.

Al momento de analizar los apoyos al sistema político, Easton distingue entre apoyos explícitos y apoyos implícitos que, a su vez, se pueden desagregar conceptualmente en los apoyos a tres elementos: a las estructuras de autoridad del gobierno, al régimen político y a la comunidad política. El apoyo al gobierno es importante porque de él depende la posibilidad de manejar los conflictos que producen las demandas que ingresan al sistema. Es decir, la efectividad de la toma de decisiones por parte de esas estructuras de autoridad se sostiene en el apoyo que consiga entre los miembros de la comunidad política y que retroalimente el equilibrio. En el caso del régimen político, este consiste en los arreglos que regulan la manera en que son tratadas las entradas al sistema y la forma en que las decisiones se hacen efectivas. En relación a la comunidad política, como elemento al cual se dirigen los apoyos, Easton se refiere a una agregación inclusiva de personas que se identifican unas con otras como grupo y que aceptan regular sus diferencias a través de decisiones vinculantes —en tanto decisiones tomadas de acuerdo a las normas y estructuras políticas compartidas (Easton, 1959: 229). La identificación en tanto miembros efectivos del sistema político denota entonces un sentimiento de comunidad que excluye a otros “de acuerdo a algunos criterios comúnmente aceptados, tales como la territorialidad, el parentesco, o la ciudadanía” (Easton, 1957: 391-ss.).

Es en relación con los apoyos entonces, y no con las demandas (Morlino, 1985: 42), que Easton especifica estos tres elementos. Es importante resaltarlos porque ellos son los elementos que componen luego la noción más amplia de sistema político con la que trabajarán los análisis empíricos (Morlino, 1985: 45; Zelaznik, 2003: 253; Pegoraro y Zulcovsky, 2006: 161; Abal Medina, 2010: 158). Esta idea de que los tres elementos del sistema se identifican a través de los apoyos y no de las demandas marcará un sesgo en las categorías de análisis, y por lo tanto en los análisis mismos, de los estudios sobre el gobierno. Señalar este sesgo nos permitirá problematizar las cate-

rías que estamos discutiendo y de alguna manera ampliar el análisis de los procesos políticos vinculados al gobierno de la comunidad política en pos del objetivo del relevamiento propuesto. Ese sesgo, es un sesgo consensualista. Como dijimos, Easton desagrega los tres elementos a los que se dirigirían los apoyos dentro del sistema político: autoridades, régimen político y comunidad política. Cuando los análisis que de alguna manera retoman conceptos sistémicos no tienen en cuenta esta particularidad, enfocan su mirada sobre el sistema resaltando el aspecto consensual de los apoyos. Los conceptos que utilizan construyen sus herramientas partiendo de la dinámica de los apoyos que recibe el sistema político.

Sin embargo, al momento de analizar las demandas al sistema político, Easton distingue entre demandas internas y demandas externas al sistema. A esta distinción, Easton (1957: 389) le suma la existencia de demandas que, por alguna razón, se transforman en *issues* conflictivos para el sistema político. Es decir, Easton no destaca solamente el aspecto consensual del funcionamiento sino que también destaca la mutación de ciertas demandas que se transforman en *issues* conflictivos. Esto tiene dos ingredientes más. Por un lado, Easton señala que no todas las demandas que pueden existir en un determinado contexto tienen la capacidad de llegar a transformarse en *issues* para el sistema político. En parte porque algunas pueden ser resueltas por otros sistemas, en parte porque habrá otras que nunca serán tenidas en cuenta como demandas. Una pregunta que podríamos hacernos es sobre la naturaleza de esas demandas invisibilizadas/excluidas y los efectos que pueden tener sobre la estabilidad del sistema político y la estructura de autoridad del gobierno en el momento en que irrumpen de forma conflictiva, como fue, por ejemplo, la emergencia de la protesta social en Argentina. Por otro lado, y al mismo tiempo, Easton soslaya la importancia de analizar los criterios de exclusión/invisibilidad que son internos a la propia comunidad política y que impactan en el sistema político. Es decir, por un lado, reconoce la existencia de una otredad *externa* que marca la existencia de la comunidad, pero, por el otro, no alcanza a reconocer que dentro de la misma comunidad existen criterios de membresía plena que dividen *internamente* a la comunidad.⁴

⁴ Este tipo de exclusiones son especialmente importantes en contextos de pobreza y marginalidad como los que describe O'Donnell cuando define la ciudadanía de baja inten-

Como puede verse, ambos puntos convergen en la existencia de marcas de exclusión internas al sistema político. El sesgo consensualista lleva a que la disposición conflictiva de una comunidad política sea percibida como un obstáculo para el gobierno y para la representación, sobre todo para el gobierno democrático. Es esto entonces lo que lleva a la necesidad de ampliar lo que dentro de nuestro eje temático llamamos gobierno. Por un lado, se necesita una apreciación conceptual más detenida de lo que supone una noción de comunidad política que, sin perder de vista ciertos objetivos de gobernabilidad, haga lugar a esos aspectos conflictivos. Ese sentimiento de pertenencia a lo común, que Easton resalta como característica central de la idea de comunidad política, no debe impedir reconocer que dentro de la pertenencia se encuentran registros conflictivos básicos de exclusión de la palabra pública. Hay miembros que pertenecen, pero no cuentan. Por el otro lado, se necesita también una complejización de los análisis de los mecanismos de identificación que sostienen esas divisiones internas a la comunidad. Es decir, el sentimiento de pertenencia no es sino una identificación entre otras que tienen los sujetos en tanto miembros de una comunidad. El análisis de los procesos de constitución de las identidades políticas debe por tanto tener también un lugar en las indagaciones sobre lo relacionado al gobierno de una comunidad (Aboy Carlés, 2001, 2013; Melo, 2012).

Los estudios sobre identidades políticas critican precisamente ese prejuicio consensualista de la teoría sistémica que se extiende a distintos argumentos como efecto del uso de sus conceptos. Eso es lo que mostraba el trabajo citado de Yabkowski (2012) al momento de criticar la lectura ins-

sidad. Este tipo de ciudadanía implica que existen restricciones extra-poliárquicas en lugares en los que se vota libremente, se pueden organizar partidos políticos, se cuentan limpiamente los votos, se expresan libremente opiniones, etc., pero las condiciones sociales necesarias para el ejercicio de la ciudadanía no están presentes. “Estas personas viven bajo tal privación que, salvo para individuos y movimientos excepcionales, sobrevivir pasa a ser su abrumadora preocupación; no tienen oportunidades ni recursos materiales, educación, tiempo o incluso energía para hacer mucho más de esto. Esto obviamente significa que estos individuos son pobres en sentido material, pero las privaciones recién mencionadas implican que también lo son en sentido legal” (2010: 171). Dichas personas, privadas de la ciudadanía, tendrán demandas que nunca llegarán a transformarse en demandas al sistema político, ya que están abrumadas por el contexto de privación y no tendrán tiempo ni recursos para expresar sus preferencias.

titucionalista de la crisis de representación. Para ella, la idea de representación como reflejo de la sociedad supone que la política se juega solamente en la adecuación o inadecuación de las instituciones para dar cuenta de las demandas y agregar intereses sociales. Esto es lo que ella denomina “teoría del desajuste” entre las instituciones y la sociedad, por un lado, y entre la nueva cultura política del electorado y las prácticas de los representantes en el gobierno, por otro. De lo que se trata entonces en estos enfoques es de administrar la crisis para volver al equilibrio “pseudo-organicista”, a una situación normal y bastante armónica que emergería cuando las distintas partes e intereses de la sociedad “encajan” entre sí sin roces ni conflictos. Lo cual supondría una concepción particular de la política por la cual la idea de normalidad armónica impediría observar el papel que juega el conflicto en la conformación de la escena política, no solo en momentos de crisis, sino también en momentos de estabilidad.

El trabajo de Aboy Carlés que es parte de nuestra muestra condensa de alguna forma los distintos elementos que venimos discutiendo aquí y también opera como una “lectura ejemplar” para los estudios identitarios. Por un lado, teóricamente hace lugar a los problemas que se derivan de los enfoques más institucionalistas. Por el otro, analiza el proceso por el cual los cambios en la formación política argentina llevaron a hablar de un contexto de fragmentación. En términos teóricos, el libro lleva adelante una detenida discusión de los entramados conceptuales que se despliegan en el post-estructuralismo francés, en la teoría de la hegemonía y el análisis político del discurso de Ernesto Laclau, tradición que fue adquiriendo cada vez más presencia en la escena académica durante el período que nos toca relevar (Biglieri y Perelló, 2007; Reano y Yabkowski, 2010; Groppo y Barros, 2010; Vergalito, 2011; Carrizo, 2009; Azzolini, 2011; Melo, 2007 y 2011; Retamozo, 2012; Muñoz, 2006; Barros, Daín y Morales, 2012).

En términos del análisis de las identidades políticas, el libro concluye que los principales cambios que se produjeron hasta el año 2001 habían tenido lugar “a través de la reformulación de las dos principales identidades políticas que habían signado la vida pública argentina”, el radicalismo y el peronismo. Dicha reformulación, al mismo tiempo, no era un simple producto de la necesidad de adaptación de esas identidades a los cambios, ya que las transformaciones de la formación política aparecen, en consonancia con lo que argumentaba Yabkowski, “como el producto de los

cambios operados en estas identidades” (Aboy Carlés, 2001: 318). Incluso la aparición de una tercera fuerza, síntoma como ya vimos del agotamiento del bipartidismo, significó la aparición de un actor político “frente al quiebre del ejercicio hegemónico de los principales partidos” (Aboy Carlés, 2001: 319).

El libro de Gerardo Aboy Carlés tiene dos aristas a destacar. Por un lado, la labor teórica que define el marco desde el cual pensó la constitución de identidades políticas. Por el otro, el trabajo empírico que le permitió establecer las rupturas y continuidades de la formación política argentina repasando los discursos políticos más importantes de la historia del siglo XX. En relación al primer aspecto, el trabajo teórico es una paciente reconstrucción de los elementos que luego guiaron el trabajo empírico. Si anteriormente habíamos dicho que una referencia bibliográfica casi obligatoria de los textos más institucionalistas que revisamos era el trabajo de Sartori, el texto de Aboy Carlés comienza precisamente con una problematización de su obra (Aboy Carlés, 2001: 22-ss).

Basándose en el trabajo de Ernesto Laclau, las dimensiones más importantes rescatadas por Aboy Carlés con relación al tema de las identidades políticas son tres. Primero, la idea de que la alteridad es constitutiva de toda identidad, es decir, que no existe una identidad si no hay fronteras/límites que la definan y al mismo tiempo la constituyan. Respecto de esta exclusión es que se constituye la idea de representación, otra de las dimensiones de toda identidad (Aboy Carlés, 2001: 54-64). Al interior de ese espacio marcado por una frontera se constituye una representación nunca acabada, nunca del todo suturada. El autor trabaja esta dualidad entre alteridad y representación, siempre orientándose “hacia el principio de exclusión que establece los límites de una identidad” (Aboy Carlés, 2001: 68). Esto recupera esa dimensión conflictiva de lo político que extrañábamos en las posturas más institucionalistas. Por último, otra dimensión de las identidades es la esfera de la tradición que opera como una relativa estructuralidad en la que toda identidad abreva al momento de redefinir un presente.

En relación con la segunda arista, el análisis de la constitución de identidades políticas, el libro es un estudio de la formación política argentina a lo largo del siglo XX y presenta un recorrido por los procesos identitarios acaecidos que la caracterizaron. Así, el libro se pregunta sobre las continuidades y las transformaciones operadas en las principales identidades políti-

cas argentinas y concluye que el alfonsinismo y el menemismo fueron una ruptura respecto de importantes características que habían signado la vida política argentina previa a la reinstitucionalización democrática. Una ruptura definida por el debilitamiento de lo que Aboy Carlés llama hegemonismo, la pretensión de una representación global de la sociedad, una “irrealizable vocación de clausura de todo espacio de diferencias, incompatible con el pluralismo” (Aboy Carlés, 2001: 100). Dos experiencias entonces, el alfonsinismo y el menemismo (que generalmente son presentadas, por la literatura, como contrapuestas en sus presupuestos y resultados políticos), desde el análisis identitario demuestran continuidades que en el largo plazo precisan el análisis.

El regeneracionismo inicial del alfonsinismo y el giro político ideológico del gobierno justicialista (de Menem), si muy diferente interpretación pueden merecer para quien se acerque al problema desde la perspectiva de la intencionalidad de los actores, parecen sin embargo encadenarse armónicamente en algunas de sus consecuencias respecto a las transformaciones de largo plazo en la formación política (Aboy Carlés, 2001: 318).

La alternativa a los enfoques institucionalistas propuesta por Aboy Carlés desde los estudios identitarios, se estructura alrededor de la categoría de distanciamiento político o desafección que mencionábamos más arriba y que caracterizaría a la experiencia política de la Argentina de los años que incluye este relevamiento. El distanciamiento político implicaba el alejamiento y la desconfianza de la política por parte de la ciudadanía, es decir, aquello que las vertientes institucionalistas veían como dificultades del gobierno para reflejar las demandas de la sociedad. Si desde este punto de vista, Sartori sostenía una matriz estatalista que ahora debería ser complementada con una matriz societalista que observara la relación entre lo social y la esfera de la toma de decisiones —como argumentaban Torre (2003) y Mustapic (2002) por ejemplo—, para Aboy Carlés eso deja en pie la escisión ontológica entre la sociedad y el Estado en perjuicio del campo de “la autoproducción de una comunidad política” (Aboy Carlés, 2001: 27). Ese es el punto esencial de la crítica a las versiones institucionalistas y por eso la constitución de una comunidad política es importante para pensar el gobierno de una sociedad. Los estudios identitarios, y en este

sentido el libro de Aboy es señero, encuentran detrás de ese fenómeno de distanciamiento o desafección política una lógica de constitución de una nueva identidad política, estructurada sobre las dimensiones que ya se repasaron, alteridad, representación y tradición. Por lo tanto, esta lógica de constitución identitaria excede al sistema político tal como es generalmente abordado en las versiones más institucionalistas. “El sistema de partidos se transformará así desde el punto de vista epistemológico en un campo de co-constitución de actores políticos en disputa entre sí y con sus propias tradiciones” (Aboy Carlés, 2001: 73).

La noción de frontera política es importante para descubrir las marcas de exclusión, internas y conflictivas, en un sistema político a las que hacíamos referencia más arriba. Una frontera, en el argumento desplegado por Aboy Carlés, supone un tipo de escisión temporal que marca los límites de la constitución de una comunidad. Esa escisión está vinculada a la noción de alteridad que se desprende en el trabajo de Laclau de la idea de exterior constitutivo de Jacques Derrida y de la lógica amigo-enemigo schmittiana. Así, sostiene Aboy Carlés: “La constitución de límites para un sistema de diferencias tiene siempre la forma de una operación hegemónica, de allí que en su devenir toda identidad se constituye a través del antagonismo” (Aboy Carlés, 2001: 64).

El libro se coloca teóricamente dentro de la teoría de la hegemonía y el post-estructuralismo francés. Si bien tiene referencias críticas, el autor adscribe a sus postulados centrales. La bibliografía se basa principalmente en textos europeos y argentinos. Asimismo, el texto problematiza las visiones clásicas sobre la representación política y las visiones peyorativas sobre el populismo. El análisis asume una metodología cualitativa basada en el análisis político del discurso, que entiende a un determinado escenario político como el resultado de una serie de prácticas articulatorias de naturaleza lingüística o extralingüística que constituyen y organizan relaciones sociales mediante configuraciones de sentido (Aboy Carlés, 2001: 42). Como ya esbozamos, el libro fue uno de los primeros trabajos que se basó en el uso sistemático de la teoría de la hegemonía para estudiar la formación política argentina durante el siglo XX. Uno de sus puntos importantes es el establecimiento de las continuidades y rupturas de las experiencias argentinas pos-transición. A nivel teórico, el libro opera una noción de identidad política que ha funcionado como lectura ejemplar de otros estudios sobre estos temas.

Otro texto que también sigue los lineamientos teóricos que venimos repasando es el libro de Alejandro Groppo publicado en 2009. En términos generales, la obra propone un análisis comparado sobre el populismo en Latinoamérica. Más específicamente, problematiza algunas de las lecturas más comunes en torno a la emergencia del varguismo en Brasil y del peronismo en la Argentina, así como la tesis que afirma la similitud entre ambas experiencias sociopolíticas. A partir de la teoría del discurso de Ernesto Laclau, el libro muestra las lógicas identitarias implicadas en ambas experiencias, motivo por el cual, la tesis central del libro es que el varguismo y el peronismo fueron experiencias disímiles entre sí. Según Groppo, en el peronismo se dio la primacía de una lógica equivalencial ligada a una clara fractura del espacio social; en cambio, en el primer varguismo habría primado una lógica diferencial ligada a la neutralización del antagonismo político. En efecto, el autor considera que se puede encontrar en el peronismo una lógica populista de formación de las identidades políticas, mientras que en el varguismo no.

En este trabajo también encontramos una definición relacional de las identidades políticas. En sus palabras, “las identidades son relacionales y son formadas dentro de un espacio simbólico entre la enunciación/interpelación y la recepción de esa intervención” (Groppo, 2009: 71). Ese espacio está constituido por una multiplicidad de elementos y variables y es importante para pensar la noción de gobierno. Para Groppo, la idea de comunidad política que venimos analizando se expresará en una “formación política como un complejo de instituciones e ideas políticas que se encuentran co-interviniendo en la construcción de identidades políticas” (Groppo, 2009: 82-83). Asimismo, la idea de formación política no solo supone por extensión una afirmación de pertenencia a una comunidad política, sino que también abarca la noción de división interna del campo social que es central en el argumento de Groppo. Allí, como también vemos en Aboy Carlés, las nociones de antagonismo y exterior constitutivo permiten dar cuenta de los procesos implicados en la constitución de la comunidad (Groppo, 2009: 59). Por otra parte, en relación con la incorporación de la categoría de comunidad política a la noción de gobierno, las lógicas de equivalencia y diferencia, tomadas de Laclau y utilizadas por el autor (Groppo, 2009: 61), son pertinentes para pensar la vinculación entre *inputs* y *outputs* señaladas anteriormente en el análisis sistémico. Es-

tas lógicas nos permitirían analizar cómo una formación política neutraliza el antagonismo a partir de la satisfacción (*outputs*) de ciertas demandas (*inputs*). Además, la insatisfacción de ciertas demandas permite pensar el proceso mediante el cual se logra nominar a aquello heterogéneo de la sociedad (Groppo, 2009: 71), esas experiencias de invisibilización de ciertas demandas y expectativas. En relación con esto último, el populismo aparece como una lógica mediante la cual se constituye un *demos* que expresa precisamente esas demandas (Groppo, 2009: 439).

La noción de gobierno que sostiene implícitamente este tipo de trabajos está ligada a los procesos de identificación y nos dejaría ver las diferencias entre las experiencias políticas del peronismo y el varguismo. Así, por ejemplo, el autor sostiene en relación al peronismo:

A partir del análisis de la relación entre Perón, por un lado, y los partidos políticos y los grupos sociales y económicos que formaron una coalición contra él, por otro lado, muestran el quid de la intervención política de Perón: que su política social y laboral desafió la idea de que el Estado debe representar y sostener el interés general. A partir del análisis del discurso de los receptores de la intervención de Perón se hace evidente que la identidad de los actores socio-políticos opositores a Perón se debía al hecho de que, desde que él llega al poder, el Estado se vuelve principalmente el soporte simbólico de los trabajadores [...] el análisis del peronismo hace visible que, a partir de nominar políticamente a un sector heterogéneo de la sociedad y darle lugar al mismo dentro del orden político-simbólico, el Estado se organiza de manera tal que esos sectores, en última instancia, devienen Estado (Groppo, 2009: 71).

Es a partir de este último argumento donde se puede apreciar la relación entre comunidad y heterogeneidad mencionada en el punto anterior. En el caso del análisis del varguismo, Groppo remarca, en términos del análisis sistémico que revisábamos antes, que en la experiencia brasileña se destaca la capacidad gubernamental de lograr un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para satisfacerlas. En los términos de la teoría de la hegemonía y el análisis político del discurso, lo que caracterizaría al varguismo es la relación particular entre gobernabilidad y lógica de la diferencia. En sus palabras:

Vargas, en vez de introducir negatividad y antagonismo en el sistema político fue manejando y administrando el conflicto. La estrategia política de Vargas de manejar el conflicto se hizo visible tanto a nivel del discurso político como así también en su estrategia institucional de formación de partidos políticos [...] Inclusive, la cuestión social y laboral fue sometida a las presiones de las demandas regionales, mostrando así que las identidades políticas en Brasil no fueron construidas a partir de la polarización de la cuestión social (Gropppo, 2009: 40-41).

Los principales hallazgos del libro pueden resumirse en los puntos que señala Ernesto Laclau en el prólogo. En primer lugar, se muestran cabalmente las diferencias entre varguismo y peronismo, dos experiencias que suelen ser asociadas entre sí en las lecturas de sentido común establecidas en torno a dichas experiencias. En segundo lugar, el texto hecha luz sobre las múltiples lógicas identitarias que se pusieron en juego en las experiencias llamadas populistas en América Latina. En tercer lugar, es una contribución al estudio tanto teórico como empírico de los fenómenos vinculados a la fragmentación interna de los populismos y los procesos discursivos que desencadenaron. Por esto es que el libro de Gropppo constituye un avance en el área de conocimiento, ya que su abordaje comparado del populismo representó una novedad en este tipo de estudios.

Como puede verse, en los estudios identitarios que estamos retratando a partir de los trabajos de Aboy Carlés y Gropppo, encontramos que el estudio de las identidades es relevante para entender mejor la constitución de una comunidad política, sus alteridades y sus particiones internas. La diferencia entre ambos trabajos es el énfasis que encontramos en Gropppo en el modo en que los actores sociopolíticos reciben y procesan el discurso de Perón, pues este sería el único medio de descifrar la intensidad y la textura del antagonismo que define a la política. Ahora bien, como veníamos argumentando, la problemática identitaria está vinculada a la conceptualización más general de una idea de representación que analíticamente puede distinguirse de los aspectos institucionales de la política (Melo, 2012). Pero si esto es así, y las identidades son formas de representación dentro de una comunidad, quedaría por revisar un aspecto de estas dinámicas que hasta ahora no fue contemplado. Si los discursos de los partidos políticos y los grupos en la esfera política fueron investigados en

su articulación mutua y conflictiva en el caso de Aboy Carlés, y si a eso se sumó la investigación de la problemática de la recepción de esos discursos, en el caso de Groppo, quedaría por estudiar la manera en que los gobiernos se presentan a sí mismos, pero no solamente en términos de su articulación o de su recepción, sino la auto-representación que tienen de sí mismos y cómo ella impacta en la manera en que el gobierno gobierna. Ese es el rasgo original de otro de los textos que forman parte de la muestra con la que trabajamos. Nos referimos al trabajo de Lucas Martín (2010) sobre el gobierno militar que comenzó en 1976.

Este texto tiene una particularidad que lo hace muy interesante. Es un artículo que trata sobre la preocupación del gobierno militar por la revelación de la verdad sobre la represión ilegal y las limitaciones de la auto-representación belicista que se utilizaba para describir, justificar y explicar las políticas legales e ilegales que estaban llevando adelante. Martín analiza, en primer lugar, la noción de guerra utilizada en el discurso militar y explica que el uso instrumental de estos argumentos belicistas impedía que estos se convirtieran en una “convicción ideológica férrea”. En segundo lugar, reconstruye la preocupación por la imagen exterior del gobierno dictatorial y el conflicto interno que la mentira y la verdad generaban al interior del gobierno. En tercer lugar, por último, analiza el problema de la verdad y el sentido de la mentira desde Hannah Arendt.

El trabajo de Martín incluye una dimensión asociada a la idea de representación. Sin embargo, es una idea de representación que resulta difícil de ubicar en la reconstrucción que hicimos hasta ahora. Es una forma de la representación que no fue contemplada en este trabajo ni en la preparación del mismo, y es una dimensión importante para el estudio más preciso de la idea de representación y la constitución de identidades políticas pensadas alrededor del tema gobierno. El autor se plantea pensar el esquema de interpretación de la realidad del que se apropia o hace uso un gobierno, para entender mejor qué es lo que ese esquema de auto-comprensión deja ver o bien qué efectos tiene sobre la forma en que el gobierno gobierna. Esto lleva a una serie de conclusiones que permite precisar el análisis identitario del Proceso de Reorganización Nacional. Primero, Martín explica que el esquema de auto-comprensión del discurso militar funcionaba también instrumentalmente, lo que impedía que funcionara como una ideología cerrada propia de los totalitarismos. “El uso

instrumental requiere mirar de afuera el esquema de representaciones instrumentalizado, objetivarlo, es decir, mirarlo de un modo distinto al que suponen la fe ciega o la convicción ideológica sincera” (Martín, 2010: 81). Segundo, la noción de imagen hacia el exterior y el interior hace a la representación de una realidad que emergía de manera constante (la represión ilegal) y que era transformada en imagen, en opinión relativizada. “Cuando la realidad que se quiere ocultar comienza a ser visible, la manera de impedir que ella sea tomada como tal, como realidad contante y sonante, es lograr que sea leída en términos de opinión y de “imagen” y, por lo tanto, lograr que sea relativizada” (Martín, 2010: 87). Tercero, el discurso militar se debatía inmerso en un tironeo constante entre la coherencia y la incoherencia. Es decir, se debatía entre la posibilidad de pensar una mentira (no hay represión ilegal a militantes opositores) como estratégica, con una finalidad limitada que llegado el final de la guerra podría desaparecer (militares coherentes que creían en lo que estaban haciendo y por lo tanto veían a la posibilidad de mostrar esa verdad); o como una mentira que debía convertirse en permanente (militares incoherentes, que sabían que habían tocado lo intocable y debían perpetuar la mentira).

Ese esquema de auto-comprensión está vinculado a la representación que el gobierno tiene de sí mismo, pero lo interesante, más allá de la reconstrucción y descripción de esa representación, es que ella opera también sobre la legitimidad social de la nominación que se da a aquello que se está haciendo y sobre el sentido de los actos. Esto es importante para entender mejor cómo gobierna el gobierno y qué efectos tiene esa auto-comprensión sobre sus actos. “El problema de la nominación, que recurría a la sociedad, no dejaba incólume a la institución militar. Ese problema de la nominación suscitaba una doble preocupación: por la legitimidad social del nombre y por el sentido de los actos militares cometidos” (Martín, 2010: 81).

Distinta es la manera en que otros análisis discursivo-identitarios investigan las formas y los significados que adquieren las formulaciones políticas de grupos o partidos. Es decir, se encuentran casos en los que el análisis está dirigido a la descripción precisa de los contenidos incluidos en determinados discursos (Rinesi, Nardacchione y Vommaro, 2007; Patrouilleau, 2010, Biglieri y Perelló, 2007; Gallo, 2008; Montero, 2009, 2012; Azzolini y Melo, 2011). Ese es el caso del trabajo de Sergio Morresi (2007, 2009) que

se propone explorar las relaciones entre las nuevas derechas y los procedimientos democráticos, a partir de la utilización de herramientas del análisis discursivo y argumentando que la nueva derecha argentina aunque afirma apoyar el sistema democrático, deja de brindarle soporte cuando el mismo entra en conflicto con ella. Así, arguye que en el período estudiado las derechas en la Argentina se han acercado a una “gramática democrática” que al ser reapropiada por la derecha neoliberal, rechazan la dimensión conflictual de las democracias modernas. Adopta para este propósito una noción procedimental de la democracia cimentada en las categorías provistas por Robert Dahl, según la cual, la democracia es entendida como un sistema político inclusivo y competitivo. A su vez, define al campo político en función de la metáfora vinculada al análisis de Bourdieu que explica que este campo está estructurado a partir de una configuración relacional particular que se impone a los agentes que se hallan dentro de él. Temporalmente al artículo centra la atención en el período que abarca desde fines de la década de 1980 a mediados de la década de 1990, donde según afirma el autor esta nueva gramática logró articularse.

Para el autor, la política se refiere a un campo de disputas por apropiaciones de sentidos que, en función de determinadas reglas y procedimientos, logra una cierta estabilidad. Esta visión procedimental de la política se combina con una dimensión conflictual que se fundaría en los modos en que los campos políticos se configuran —particularmente el de las derechas, objeto de estudio— estableciendo fronteras políticas y excluyendo determinados temas (Morresi, 2009: 6). Como resultado de esta disputa, sostendrá que el “triunfo neoliberal puede ser resumido en la victoria de las esferas económica y moral sobre la política” (2009: 15).

Uno de los sentidos que analiza más detenidamente Morresi (2007) es el sentido que adquiere el Estado en el discurso de la centro-derecha y la tensión que genera dicha figura en el marco de la disputa entre el liberalismo conservador y el neoliberalismo en la Argentina. De esta forma, si bien la noción de Estado no es directamente objeto de análisis, la caracterización que hace del mismo se vincula estrechamente a los sentidos en disputas. De un lado, la idea de un Estado con un rol activo capaz de reconciliar a la sociedad civil y centrado en la cuestión de la igualdad socioeconómica (liberalismo conservador) y, del otro (neoliberalismo) con una noción de Estado que, como eje dinámico de la sociedad tienda a estimu-

lar la competencia por llegar a los lugares más elevados (Morresi, 2009: 13). De esta forma la idea de Estado se resuelve en la tensión que ambas visiones tienen del liberalismo. Lo que aparece como la otredad en este esquema de una “gramática de la derecha” será el Estado de bienestar con todo lo que ello implica. Según el autor, la noción de sentido común que imperó hacia fines de la década de 1980 y mediados de la de 1990 fue la de un Estado que se retiraba o se achicaba. Sin embargo, el hallazgo del trabajo de Morresi es mostrar que “la presencia de un Estado fuerte que interviene en las diferentes esferas de la actividad social es un presupuesto teórico del neoliberalismo y, por añadidura, una condición práctica para la generación de un esquema de gobernabilidad de tipo administrativo” (Morresi, 2007: 118). Es decir, el Estado en el discurso del neoliberalismo no puede definirse como una entidad de la que se puede prescindir, sino que tiene un rol fuerte centrado en la eficacia que debe brindar para garantizar el orden requerido por una economía de mercado y para corregir al mercado real para que se acerque al ideal (Morresi, 2009: 14).

A diferencia de los estudios institucionales que analizan los partidos políticos de centro-derecha, por ejemplo el trabajo de Gallo (2008) que analizábamos antes, en este caso los partidos políticos en tanto instituciones que canalizan comportamientos políticos no son tan relevantes, ya que es en el orden de los postulados de esta gramática de la nueva derecha que se resuelven los elementos relevantes para el análisis. Esto queda claro cuando Morresi explica que “incluso una ideología ultramontana es en principio compatible con la democracia; para ello basta que acepte el carácter inclusivo y competitivo del sistema político, esto es, que respete los derechos cívicos de sus oponentes y la posibilidad de que ellos se organicen para impedir avanzar su agenda y que, en caso de no conseguir ser el campo ganador de la competencia, se atengan a las reglas del sistema”. Asimismo el autor sugiere que “en realidad desde nuestra óptica, todo campo político puede combinarse con la democracia, pero también es cierto que, en determinadas circunstancias, dependiendo de cuál sea el concepto excluido del campo y cuál el mito articulador, la democracia (tal como la hemos definido) puede aparecer como problemática” (Morresi, 2009: 7). Desde este punto de vista entonces, la relación entre los partidos políticos en tanto instituciones pasa más por los sentidos que construyen antes que por la dinámica de la competencia por votos.

Las identidades políticas ocupan un lugar central dentro del texto, ya que el autor se aboca a explorar el modo en que se han reconfigurado las “derechas argentinas”. Para abordarlas el autor analiza el modo en que la misma fue relacionándose con la otredad en diferentes momentos históricos, señalando que la gramática resultante se elaboró a partir de la exclusión de determinados conceptos y la imposición de un mito fundante. (Morresi, 2009: 8). En esta dirección, sustenta el análisis de las identidades en la idea de gramática que “no es anárquica, sino que está construida alrededor de un eje al que llamaremos ‘mito fundante’ que, a su vez, solo es posible merced de la exclusión del campo de uno o más conceptos que funcionan como exterior constitutivo” (Morresi, 2009: 4). Las resonancias laclauianas son claras en este tipo de afirmaciones. Es más, el autor llega a la conclusión de que el mito fundante de las derechas argentinas tiene como origen, no una crítica al concepto de democracia, sino el populismo. La hipótesis de Morresi es que “para los agentes que conformaron (con sus actos de habla) el campo de la derecha, el concepto que fue a ocupar el lugar de exterior constitutivo fue el populismo” (Morresi, 2009: 8). Si el populismo aparece como el rasgo negativo que auto-constituye a la derecha liberal-conservadora argentina, el rasgo mítico y positivo lo conformó otro concepto del campo político: la república (Morresi, 2009: 9). Así, la identidad política no se constituye en un rechazo completo al sistema democrático, sino en un rechazo a lo que Morresi llama “visión democrática plebeya” de los populismos. Respecto del mito fundante, constitutivo de la gramática de la nueva derecha, re-interpela a la “edad dorada” de la generación del ’80. Luego del fracaso del PRN, la derecha argentina logró bajo una nueva hegemonía, ya no liberal-conservadora, sino neoliberal (Morresi, 2009: 12) trazar nuevas fronteras en conjunto con una gramática que logró sintetizar en una red conceptual ambas tradiciones en el neoliberalismo.

La noción de gramática es importante en este texto y su uso es muy productivo en este tipo de análisis. En palabras de Morresi:

los agentes actúan por medio de operaciones discursivas. Para conformarse como sujetos llevan adelante un proceso de exclusión/mitologización que permite la generación de ejes (uno negativo que funciona como exterior constitutivo y otro positivo que lo hace como mito fundante). Sobre estos

ejes se monta una gramática que opera como plus articulador de las distintas posiciones de los agentes que, de este modo quedan insertos en el radio de un campo político determinado. [...] Estas disputas internas, junto con las acciones que tienen en cuenta los otros campos políticos, provocan un dinamismo capaz de provocar mutaciones en el proceso de exclusión y mitologización (Morresi, 2009, 5).

Dentro de la muestra, también encontramos textos que hacen referencia a procesos políticos vinculados a la toma de decisiones y a su aplicación. La idea de *governance* ha sido relevante en el campo de estudios del gobierno.⁵ Como ya hemos mantenido en este texto, su aparición en el vocabulario de las ciencias sociales implica que existen dos maneras de pensar el gobierno, una forma basada en la autoridad, la jerarquía y las formalidades institucionales de ejercer la función de proveer sentido y dirección a la sociedad y la economía (*government*) y una forma más moderna (*governance*), más horizontal, cooperativa, en la que participan cada vez más actores “por fuera” del gobierno. Esto incluiría los análisis sobre los desafíos globales a la esfera de autoridad estatal, las instituciones de gobierno supranacional, las experiencias locales de presupuesto participativo, la existencia de consejos consultivos locales o regionales, las cuestiones vinculadas al gobierno abierto, digital, etcétera.

En el caso del análisis de las nociones de escala y gobernanza encontramos la reflexión teórica de Ignacio Trucco (2012) sobre su mutua vinculación en diferentes disciplinas. Específicamente, el trabajo propone un análisis crítico de estos dos conceptos utilizados en los estudios regionales contemporáneos. El abordaje es exclusivamente teórico, por lo cual se indagan los supuestos más elementales que los constituyen y son puestos en relación con el sentido de la acción como principio básico que media la relación individuo-sociedad. El argumento central del autor es que ambos conceptos presentan un alto grado de des-historización, al punto que asumen un carácter indeterminado o contradictorio. El concepto de escalas se presenta como una reacción frente a las dificultades que contiene el

⁵ Como puede observarse, la gobernanza también fue un tema importante en el caso de los estudios sobre el Estado, como se explicó en el capítulo anterior.

concepto de gobernanza, pero tampoco lograría superar sus dificultades y culmina repitiendo sus paradojas.

En relación con este capítulo, esta producción aborda las concepciones de gobierno y Estado. Por el primero se entiende la existencia de una autoridad que gobierna y un objeto gobernable; por el segundo, el trabajo se inclina por una visión marxista. La noción de escala es novedosa en la ciencia política y trata sobre la estructuración espacial del capitalismo, es decir, es un intento por descubrir la forma en que se estructura espacialmente el capital. En otras palabras, la forma que adquiere en tanto principio de organización inherente a la sociedad capitalista (Trucco, 2012: 121). Según el autor, las discusiones sobre las escalas pueden ser entendidas como una tensión entre dos polos opuestos; por un lado, las escalas denuncian que, al intentar captar las transformaciones del capitalismo de las últimas décadas, la literatura dominante parece renunciar a la consideración de institutos fundamentales del mundo moderno, como lo son, por ejemplo, los Estados Nacionales; por el otro, las escalas, al intentar conservar ciertos conceptos, como el del capital y el Estado Nacional, parecen presentar dificultades para visibilizar las nuevas condiciones en las que funciona el capitalismo contemporáneo (Trucco, 2012: 126).

Dado el objetivo crítico del artículo, lejos de dar definiciones estrictas de gobernanza o de escalas, el trabajo se aboca a mostrar las aporías de los supuestos sobre los que se basan ambos conceptos. En este sentido, el autor señala que pese a su evocación casi obligada en los trabajos académicos, ambos conceptos carecen de clarificación de contenidos cuando son usados. Ahora bien, para mostrar las aporías propias del concepto se señalan algunas de las múltiples dimensiones de la gobernanza: la autoridad y el gobierno, lo legítimo y lo ilegítimo, lo público y lo privado, lo civil y lo estatal, lo territorializado y lo des-territorializado (Trucco, 2012: 102). El autor se posiciona críticamente en relación a la temática que aborda. El trabajo critica las corrientes del “nuevo institucionalismo” y “los estudios regionales contemporáneos”. La bibliografía con la que dialoga es fundamentalmente norteamericana y latinoamericana.

Los principales hallazgos de la producción están relacionados en las aporías que atraviesan los conceptos de gobernanza y escala. El trabajo muestra cómo ambos conceptos poseen un alto grado de des-historización y asumen categorías abstractas que, para ganar realismo, recurren a suposicio-

nes sobre el hombre y la sociedad que no se sostienen a la vez o que no están integradas en sus fundamentos. “Generalmente esta situación pasa inadvertida, pero las insuficiencias de estos conceptos, que emergen a partir de su falta de realismo e ‘ingenuidad’, muestran que esta deficiencia tiene consecuencias concretas, al punto que las formulaciones más desencarnadas tiene un papel evidentemente ideológico” (Trucco, 2012: 131). Aunque el trabajo se desarrolla en un área con relativa presencia dentro del campo académico, el modo crítico en que aborda la problemática resulta novedoso.

Otro de los procesos políticos que cobra relevancia a partir de la crisis del sistema político y de la representación a partir de fines del siglo pasado es el control ciudadano de la responsabilidad gubernamental (*accountability*). La idea de que quien gobierna debe dar cuenta de sus acciones frente a la ciudadanía que representa, puede tener dos aristas. Una que puede ser llamada *accountability* electoral, que entiende que las elecciones pueden ser analizadas como un mecanismo de *accountability* vertical (O'Donnell, 2007). Otra que puede denominarse como *accountability* social que englobaría “un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y la *accountability* del accionar gubernamental” (Peruzzotti y Smulovitz, 2000, 2002). Se trataría entonces de un conjunto heterogéneo y diverso de actores que logra sumar nuevos recursos de control de las acciones de gobierno a los mecanismos clásicos electorales y legales.

El texto que trabajamos en la muestra (Tagina, 2012) plantea que el voto puede ser tomado en cuenta como uno de los principales elementos de la *accountability*, especialmente en los casos en los que se da la posibilidad de la reelección o bien en los que la fuerza partidaria claramente pone en juego su continuidad o no, como en el caso de la elección que llevó a Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia en 2007 en la Argentina. La noción de *accountability* es entendida en este texto como la forma institucional de control político de los gobernantes a través del mecanismo del voto, el cual puede expresar una sanción/control respecto de un período previo (voto retrospectivo) o bien un cambio en la preferencia electoral con vistas a la llegada de una nueva organización partidaria al poder (voto prospectivo). Ahora bien, para la autora, esta *accountability* tiene a ser más clara o evidente.

Las preguntas que este tipo de análisis plantea tienen como presupuesto la incipiente estabilización del sistema político pos 2001, que habría facilitado retornar a su curso normal hacia el año 2003. El objetivo es poder contestar interrogantes sobre la continuidad de los gobiernos kirchneristas e intentar develar las razones que llevaron al electorado a respaldar a ese partido en cada elección. En términos de la *accountability*, intentar descubrir si el contexto político y socioeconómico medió en las razones del voto y si hubo un voto retrospectivo en los respectivos comicios. Así, por medio de regresiones y del cálculo de probabilidades se analizan datos de encuestas de opinión. Los resultados señalan que el voto retrospectivo fue más fuerte en 2007, año en el que la oferta electoral fue más estable, las elecciones fueron concurrentes y se planteó un escenario de pseudo-reelección presidencial. La persistencia del alineamiento clase obrera/baja con los candidatos justicialistas se confirmó una vez más y fue mayor en 2003, cuando el desempleo golpeó más duro a las clases bajas. Al mismo tiempo, el análisis de estos datos implicaría que la ideología no llega a explicar el apoyo a Cristina Fernández, en tanto que el apoyo a Néstor Kirchner aumentó a medida que los electores se desplazaban hacia la derecha de la escala ideológica.

Uno de los postulados centrales del texto de Tagina es que el resultado del voto individual está condicionado por el contexto geográfico, social e institucional en el que se da la elección. En este sentido, la autora plantea que el desempeño económico es uno de los principales predictores del comportamiento electoral.

En cualquier caso, esta vinculación entre economía y voto en los estudios sobre el comportamiento electoral refiere a la dimensión de *accountability* de la representación política que se mencionaba en el apartado anterior. Si bien las elecciones no agotan en sí mismas las instancias de rendición de cuentas de los gobiernos, el voto es el instrumento de control político más difundido (en tanto que accesible) en el conjunto de la ciudadanía; por ello el análisis de los factores que impactan en la decisión de voto ofrece una pauta importante de cuán bien funcionan las democracias en su faceta representativa. Según se señaló, desde esta perspectiva un sufragio a favor o en contra del oficialismo basado en la evaluación de la economía implica que el ciudadano responsabiliza a quienes gobiernan por los resultados de su gestión (Tagina, 2012: 352).

Por otra parte, el argumento presentado pone también en evidencia la importancia de factores de mediano o largo plazo para explicar las elecciones, poniendo énfasis en la pertenencia a una clase social, ideología, identidad partidaria y factores educativos. La autora señala que en general la clase social ha sido un buen predictor del comportamiento electoral del justicialismo, especialmente porque existe (más allá del des-alineamiento partidoclase que se produjo en la década de 1990) un resabio de vinculación entre las clases populares y esta sigla partidaria. Asimismo, presta atención también a la dimensión ideológica (izquierda-derecha) para ver en qué medida la llegada del kirchnerismo se condice con el giro a la izquierda latinoamericana, o en realidad impera aun una estrategia atrapa-todo (*catch-all*) de esa organización partidaria. Por último, coloca a la identificación partidaria como un elemento explicativo de peso ya que, a pesar que en el último tiempo ha decrecido, en general los electores peronistas suelen tener una tradición de identificación partidaria más perdurable en el tiempo que puede ayudar a entender la definición electoral de las elecciones de 2003 y 2007. Las orientaciones teóricas de la autora son claras y explícitas, vinculadas al campo de los estudios electorales y de opinión pública en los estudios sobre los partidos, las elecciones y las preferencias electorales.

Uno de los principales resultados de esta investigación radica en desentrañar de forma fehaciente qué fue lo que facilitó la elección de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner y en qué medida esto se ve influido por factores contextuales de corto o largo plazo. La autora muestra cómo la identificación con el peronismo es más o menos explicativa del voto a pesar de que las candidaturas que adscriben a esta sigla están más o menos fragmentadas en diversos partidos. Es decir, a pesar de la heterogeneidad de siglas que apelan al peronismo, este sigue teniendo una base social de apoyo vinculada fuertemente con sectores de menor nivel educativo y clases sociales populares (incluso con mayor fuerza en sectores desocupados). La conclusión quizá más relevante, en términos de la problemática de la *accountability*, es que el trabajo de Tagina permite entender cómo el desempeño económico y la gestión de gobierno de Néstor Kirchner es un factor claramente determinante de la victoria de Cristina Fernández, lo que evidenciaría que la ciudadanía argentina hizo uso del mecanismo de *accountability* para premiar con la continuidad a la sigla partidaria del Frente para la Victoria.

Consideraciones finales

El campo de los estudios sobre el gobierno en la Argentina es un campo diverso y heterogéneo, en términos teóricos, metodológicos y temáticos. En este recorrido intentamos dar cabida a esa heterogeneidad, dentro de las restricciones que el desarrollo de un capítulo permitía. La muestra seleccionada tuvo como criterio tanto esta diversidad como cierto espíritu federal que pudiera dar un panorama del desarrollo de estos estudios en el país.

Estas consideraciones finales serán breves y pueden ser agrupadas en cuatro ideas que nos interesa destacar.

La primera es que para analizar la producción del período recortado (2000-2012) debe tenerse en cuenta la percepción general que sobrevoló las ciencias sociales y que fue la percepción de una sociedad fragmentada. Esta fragmentación es asociada particularmente a los procesos políticos que se sucedieron en la década de 1990, pero también es percibida y fue analizada como el corolario de una crisis extendida a toda la transición a la democracia. Dos procesos parecen acompañar la fragmentación creciente. Por un lado, la desnacionalización y territorialización de la competencia electoral. Por el otro, el debilitamiento de las oportunidades de identificación que se habían sedimentado a lo largo del siglo XX. Ambos procesos se asociaron a transformaciones estructurales como la descentralización del Estado y los cambios en el mercado de trabajo. Decíamos también en el desarrollo del capítulo que uno de los efectos que tuvieron estas transformaciones políticas era que los estudios sobre el gobierno habían volcado su interés hacia la política sub-nacional. Los estudios políticos se habrían dirigido a la política provincial cuando esta pareció indicar que el nivel nacional no podía ser comprendido con precisión sin tenerla en cuenta. El proceso de territorialización al que llevaron los cambios que describíamos más arriba provocó que la dinámica sub-nacional fuera reconsiderada. Esta es entonces una de las marcas que deja entrever la literatura en el período analizado.

El segundo punto o idea que nos interesaría destacar es que en relación a las formas de acercarse a estas transformaciones por parte de los estudios sobre el gobierno, sobresale el impacto que tienen sobre la literatura consultada las obras de tres autores, Giovanni Sartori, Guillermo O'Donnell y Er-

nesto Laclau. Sus desarrollos teóricos parecen estar entre los presupuestos más básicos que operan como elementos que ayudan a identificar objetos y problemas, que sostienen las conclusiones presentadas, en definitiva, *que gobiernan los estudios sobre el gobierno de la sociedad*. Esto más allá de la asiduidad de las referencias a su trabajo. Creemos que las formas en que se piensa el funcionamiento de los sistemas de partidos y el desempeño de los partidos políticos son deudoras de la manera en que Sartori introduce variables como el número de partidos y el distanciamiento ideológico para pensar la estructuración del sistema político. Algo similar aparece en los estudios que analizan problemas vinculados a la ciudadanía y a su relación con el Estado y la democracia. Las nociones de democracia delegativa y de ciudadanía de baja intensidad, por ejemplo, parecen ser presupuestas a lo largo del período por la literatura analizada, transformándose muchas veces en presupuestos no problematizados de las investigaciones. Lo mismo puede decirse que sucede con el trabajo de Laclau en relación con, por ejemplo, la idea de racionalidad de toda identidad, la noción de articulación y de antagonismo, así como también con el rastreo de las lógicas de la diferencia y la equivalencia en la teoría de la hegemonía.

La tercera idea general que nos interesaría remarcar es que todos esos cambios que esbozamos en términos de la fragmentación política se asocian traumáticamente en la literatura a la crisis de representación que hizo eclosión en diciembre de 2001. Dicha crisis fue otro de los objetos de estudio que aparece asiduamente en la muestra con la que trabajamos. El tratamiento que se le dio a esta crisis dejó entrever también que la idea de una formación política unificada a través de las instituciones y discursos que expresaban intereses e identidades bastante homogéneas había perdido eficacia explicativa. De aquí la importancia que adquirieron los estudios sobre protesta social, sobre las asambleas populares y sus mecanismos de democracia directa. De alguna manera, la percepción de la crisis, particularmente de los episodios violentos del año 2001, es tomada como el corolario casi necesario de los procesos de fragmentación que se toman como presupuesto. Las dinámicas políticas, tanto a nivel institucional como a nivel identitario, son entendidas luego como intentos de superación de ese momento crítico y de reconstrucción de algún tipo, distinto pero tipo al fin, de unidad.

Por último, quisiéramos destacar que la misma diversidad y heterogeneidad que alimenta y potencia a los estudios políticos en el período

revisado hace imposible pensar en una posible agenda tentativa para ellos. Más que una agenda podemos aventurar, dejando estelas en la mar, que la atención se dirigirá a las transformaciones que se han producido durante los años de gobiernos kirchneristas. Políticamente puede entreverse que las dinámicas sub-nacionales seguirán siendo muy relevantes para el análisis, sin embargo, por momentos pareciera que el discurso kirchnerista ha operado nacionalizando ciertas discusiones que forzaron de algún modo aquello que se ponía en juego en las provincias. Habrá que evaluar los efectos que algunas políticas *nacionalizantes*, como las políticas sociales universalistas, el discurso de los derechos humanos, el trabajo expuesto como la actividad estructurante de la integración comunitaria, etc., podrán tener sobre la dinámica institucional y los juegos identitarios tanto a nivel sub-nacional como nacional. Contrastada con la fragmentación que asumimos como presupuesto de análisis, la dinámica política que adquirió la formación política argentina en estos años de la primera década del siglo XXI ha resultado en una interesante hibridación.

Bibliografía citada

- ABAL MEDINA, Juan (2004), *Los partidos políticos. ¿Un mal necesario?*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- (2010), *Manual de ciencia política*, Eudeba, Buenos Aires.
- ABAL MEDINA, Juan y SUÁREZ CAO, Julieta (2002), “Post-scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”, en CAVARROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*, Homo Sapiens, Rosario.
- ABOY CARLÉS, Gerardo (2001), *Las dos fronteras de la democracia argentina*, Homo Sapiens, Rosario.
- (2013), “Persistencias del populismo”, ponencia presentada al 7º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá.
- ACHA, Omar y QUIROGA, Nicolás (2012), *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*, Prohistoria, Rosario.
- ACUÑA, Carlos (ed.) (1995), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.

- ADROGUÉ, Gerardo (1995), "El nuevo sistema partidario argentino", en ACUÑA, Carlos (ed.) (1995), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- ALONSO GARCÍA, María Elisa (2007), "La organización interna de los partidos provinciales argentinos: una oligarquía provincial", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, [en línea] Coloquios. Recuperado en <http://nuevomundo.revues.org/4545>.
- (2008), "Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina", *Política y cultura*, N° 29, pp. 245-264, México.
- ARCHENTI, Nélica (2000), "Representación, ley de cuotas y sistemas electorales", *Postdata*, N° 6, pp. 171-194, Buenos Aires.
- (2003), "Género y Ciudadanía: La representación como articulación social y política", ponencia presentada el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (eds.) (2008), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Heliasta, Buenos Aires.
- ARFUCH, Leonor (1987), "Dos variantes del juego de la política en el discurso electoral de 1983", en VERÓN, Eliseo y otros, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Hachette, Buenos Aires.
- AZZOLINI, Nicolás (2011), "Democracia, fascismo y populismo: sobre el espacio político antiperonista", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, N° 131-132, pp. 197-208, San José.
- AZZOLINI, Nicolás y MELO, Julián (2011), "El espejo y la trampa. La Intransigencia Radical y la emergencia del populismo peronista en la Argentina (1943-1949)", *Papeles de Trabajo*, año 5, N° 8, pp. 53-71, Buenos Aires.
- BARRANCOS, Dora (2008), *Mujeres, entra la casa y la plaza*, Sudamericana, Buenos Aires.
- BARROS, Mercedes, DAÍN, Andrés y MORALES, Virginia (2012), *Escritos K*, EDUVIM, Villa María.
- BARROS, Sebastián (2002), *Orden, democracia y estabilidad. Discurso y política en la Argentina (1976-1991)*, Alción, Córdoba.
- (2005), "The Discursive Continuities of the Menemist Rupture", en PANIZZA, Francisco (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, Londres.
- (2010), "Terminando con la normalidad comunitaria: heterogeneidad y especificidad populista", *Studia Politicae*, N° 20, pp. 121-132, Córdoba.

- BATTAGLINO, Jorge (2010), "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable", en GARGARELLA, Roberto, MURILLO, María Victoria y PECHENY, Mario (comps.), *Discutir a Alfonsín*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- BEHREND, Jacqueline (2011), "Introducción: política subnacional y democracia", *Revista SAAP*, vol. 5, N° 2, pp. 249-260, Buenos Aires.
- (2012), "Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *Postdata*, vol. 17, N° 2, pp. 11-34, Buenos Aires.
- BERCOFF, José y otros (2008), "Measuring Legislative Quality Across Subnational Districts. An Application to Argentina", *Anales de las 41 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*.
- BERCOFF, José, MELONI, Osvaldo y NOUGUÉS, Jorge (2012), "A Stylized Model of Overrepresentation and Quality in the Congress", *Economics Letters*, N° 115 (3), pp. 508-510.
- BIGLIERI, Paula y PERELLÓ, Gloria (comps.) (2007), *En el nombre del pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista*, UNSAM, Buenos Aires.
- BONETTO, María Susana y TERMINIELLO, Mariana (2005), "La restitución de la dimensión política en el discurso: análisis del discurso del presidente Kirchner", *Anuario*, N° 8, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- BONVECCHI, Alejandro (2008), "Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada", *Desarrollo Económico*, N° 190-191, pp. 307-339, IDES, Buenos Aires.
- BONVECCHI, Alejandro y LODOLA, Germán (2010) "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 41, N° 2, pp. 179-206.
- BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (2012), "El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo", en MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (comps.), *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- BORÓN, Atilio y otros (1995), *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, El Cielo por Asalto, Buenos Aires.
- BOTANA, Natalio (2001), "Prólogo" a CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y*

- gobierno dividido en la Argentina*, Eudeba - Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- BULCOURF, Pablo y VÁZQUEZ, Juan Cruz (2003), "La ciencia política en la Argentina", ponencia presentada al VI Congreso Argentino de Ciencia Política, Rosario, 5-8 de noviembre.
- CABRERA, Ernesto (1992), "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, N° 4, pp. 153-182, México.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan (eds.) (2001), "El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina", Eudeba, Buenos Aires.
- CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan (eds.) (2001), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Eudeba - Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo, Buenos Aires.
- CALVO, Ernesto y LEIRAS, Marcelo (2010), "Compañero, Correligionario y Comprovinciano: Initial Notes on the Nationalization of Legislative Collaboration", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington.
- CAMINO VELA, Francisco (comp.) (2012), *El mundo de la política en la Patagonia Norte*, Educo, Neuquén.
- CAMINO VELA, Francisco y RAFART, Gabriel (2009), "La Patagonia norte como excepción, sin alternancia y lejos del peronismo. Río Negro y Neuquén, 1983- 2007", *Revista Estudios Digital*, N° 22.
- (2012), *La política democrática en la Patagonia: predominios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro*, Publifadecs, General Roca.
- CAMINOTTI, Mariana (2013), "La representación política de las mujeres en el período democrático", *Revista SAAP*, vol. 7, N° 2, pp. 329-337.
- CANELO, Paula (2004), "La política contra la economía: Los elencos militares frente al programa económico de Martínez de Hoz", en PUCCIARELLI, Alfredo (coord.) (2004), *Militares, Tecnócratas y políticos*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- (2005), "Las identidades políticas en la Argentina de los años noventa: continuidades y rupturas entre peronismo y menemismo", *Amnis. Revue de Civil-*

- sation Contemporaine*, [en línea], N° 5. Recuperado en <http://amnis.revues.org/986>.
- (2008), *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo.
- CANITROT, Adolfo (1992) “La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los ‘80”, *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, N° 272.
- CARRIZO, Gabriel (2009), “Trabajo, petróleo y ruptura populista. Los trabajadores del petróleo en la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia”, *Revista Estudios Digital*, N° 22, pp. 28-41.
- CASULLO, María Esperanza (2014), “¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy”, *Postdata*, vol. 19, N° 2, pp. 277-313.
- CAVAROZZI, Marcelo (1988), “De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos”, *Revista Plural*, N° 10-11.
- (1991), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, Madrid.
- CHERESKY, Isidoro (1996), “Poder hegemónico y alternativas políticas en Argentina”, *Nueva Sociedad*, N° 145, pp. 21-32.
- (2004), “De la crisis de representación al liderazgo presidencialista. Alcances y límites de la salida electoral de 2003”, en CHERESKY, Isidoro y POUSADELA, Inés (comps.), *El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudios de casos*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- CHERESKY, Isidoro (comp.) (2007), *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- CHERESKY, Isidoro y POUSADELA, Inés (comps.) (2004), *El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudios de casos*, Biblos, Buenos Aires.
- CUETO, Walter José y BALLABIO, Alicia Marcela (2008), “Una democracia en época de elecciones. Gestión electoral y ciudadanía: el caso de Mendoza”, *Revista SAAP*, vol. 3, N° 2, pp. 417-451.
- DAGATTI, Mariano (2012), “El estadista oculto. El *ethos* gubernamental en los discursos públicos presidenciales de Néstor Kirchner”, *Rétor*, N° 2 (1), pp. 55-93.
- DE ÍPOLA, Emilio (1983), *Ideología y discurso populista*, Folios, Buenos Aires.
- (1987), “La difícil apuesta del peronismo democrático”, en NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires.
- EASTON, David (1957), “An Approach to the Analysis of Political Systems”, *World Politics*, vol. 9, N° 3, pp. 383-400.

- EASTON, David (1959) "Political Anthropology", *Biennial Review of Anthropology*, vol. 1, pp. 210-262.
- ECHEGARAY, Fabián (1993), "¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina", *Nueva Sociedad*, N° 124, pp. 46-52.
- ESCOLAR, Marcelo (2011), "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel", *Revista SAAP*, N° 2, vol. 5, pp. 263-304.
- ESCOLAR, Marcelo y CALVO, Ernesto (2002), "Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 165, pp. 25-43, IDES, Buenos Aires.
- FERRARI, Marcela (2009), "Entre la reorganización y la derrota. El peronismo bonaerense en vísperas de las elecciones de 1983", *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, año XIX, N° 37, pp. 97-125.
- FERREYRA, Silvana Graciela (2009), "Múltiples perspectivas para el análisis del electorado de un partido político. El PSD en la provincia de Buenos Aires (1958-1966)", ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Santa Fe.
- FONTANA, Andrés (1984), *Fuerzas armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina*, Estudios CEDES, Buenos Aires.
- GALLO, Adriana (2008a), "Entrada estratégica, preferencias ciudadanas y resultados electorales en la contienda por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de 2007", *Kairos. Revista de Temas Sociales*, vol. 12, N° 22, pp. 1-36.
- (2008b), "El discurso político de la centroderecha argentina o la anulación de la alteridad izquierda-derecha", *Revista SAAP*, vol. 3, N° 2, pp. 287-312.
- GARGARELLA, Roberto (2012), "El Derecho frente a la protesta social", *Temas*, N° 70, pp. 22-29.
- GERVASONI, Carlos (2010a), "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, vol. 62, N° 2, pp. 302-340.
- (2010b) "Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy*, versión en español, vol. 3, pp. 75-93.
- (2011), "Democracia, autoritarismo, e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy*, versión en español, vol. 3, 75-93.

- GIBSON, Edward L. y CALVO, Ernesto (2000), "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, Nº 3, pp. 32-55.
- GIBSON, Edward L. y SUÁREZ CAO, Julieta (2010), "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, vol. 43, Nº 1, pp. 21-39.
- GIRAUDY, Agustina (2010), "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, Nº 2, pp. 53-84.
- GONZÁLEZ, Lucas y LARDONE, Martín (2009), "Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada: algunos desarrollos, interrogantes y potenciales agendas de investigación", *Studia Politicae*, Nº 17, otoño, 5-10.
- GROPPPO, Alejandro (2009), *Los dos príncipes. Juan D. Perón y Getulio Vargas. Un estudio comparado del populismo latinoamericano*, Eduvim, Villa María.
- GROPPPO, Alejandro y BARROS, Sebastián (2010) "Editorial", *Studia Politicae*, Nº 20, otoño, 7-12.
- LACLAU, Ernesto (2004), "Discurso", *Topos & Tropos*, Nº 1, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- LANDI, Oscar (1985), "El discurso sobre lo posible: la democracia y el realismo político", CEDES, Buenos Aires.
- (1988), *Reconstrucciones. Las nuevas formas de la cultura política*, Puntosur, Buenos Aires.
- LEIRAS, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey: los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Prometeo, Buenos Aires.
- (2010), "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", *Política y gobierno*, vol. XVII, Nº 2, pp. 205-241.
- LEIRAS, Marcelo, ABAL MEDINA, Juan Manuel y D'ALESSANDRO, Martín (2005), "La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias", *Revista de Ciencia Política*, Nº 1, vol. 25, Santiago de Chile, pp. 76-91.
- LEIRAS, Marcelo; GIRAUDY, Agustina y TUÑÓN, Guadalupe (2009), "Who wants an independent court? Political competition and Supreme Court instability in the Argentine provinces (1984-2008)", ponencia presentada en el Tuesday Seminar Series, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- LINZ, Juan J. (1984), "Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a

- Difference?”, Paper preparado para el proyecto “The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone,” Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars and the World Peace Foundation.
- LIZÁRRAGA, Fernando (2011), “Vicisitudes del Estado mínimo en la Norpatagonia argentina (Neuquén, 1999-2007)”, *Revista Iberoamerica Global*, vol. 4, N° 2, The Hebrew University of Jerusalem, pp. 205-230.
- (2013), “La justicia social en el discurso fundacional del Movimiento Popular Neuquino”, *Revista Identidades*, Dossier Primer Encuentro Patagónico de Teoría Política, Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia, pp. 75-82.
- MACOR, Darío y TCACH, César (eds.) (2003), *La invención del peronismo en el interior del país*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- (2013), *La invención del peronismo en el interior del país II*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- MALAMUD, Andrés (2004), “El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)”, *Revista Colección*, N° 15.
- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (2005), “The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003”, ponencia presentada en el Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Workshop Elections and Democracy in Latin America, Granada.
- MANSILLA, César L. (1983), *Los Partidos provinciales*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- MARCH, James y OLSEN, Johan (2006), “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, en RHODES, Rod, BINDER, Sarah y ROCKMAN, Bert, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- MARTÍN, Lucas (2010), “Dictadores preocupados: El problema de la verdad durante el Proceso (1976-1983)”, *Postdata*, vol. 15, N° 1, pp. 75-103.
- MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1981), *Bases para una Argentina Moderna*, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, Fabiana (2005), “La disputa por el orden posible en la democracia: los discursos de la campaña presidencial del 2003”, *Topos y Tropos*, N° 4, año 1, pp. 1-14.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007), *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

- MELO, Julián (2007), “¿Dividir para reinar? La política populista en perspectiva federal”, *Revista SAAP*, vol. 3, N° 1, pp. 103-122.
- (2012), “El efecto populista. Territorios nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer peronismo”, *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, año XIV, N° 15, pp. 1-13.
- MOLINELLI, Guillermo (1996), “Las relaciones presidente-congreso en Argentina ‘83-’95”, *Postdata*, N° 2, pp. 59-90.
- MONTERO, Ana Soledad (2009), “Puesta en escena, destinación y contradestinación en el discurso kirchnerista (Argentina, 2003-2007)”, *Discurso & Sociedad*, N° 3 (2), pp. 316-347.
- (2012), *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*, Prometeo, Buenos Aires.
- MORA Y ARAUJO, Manuel y LLORENTE, Ignacio (comps.), *El voto peronista. Ensayos de sociología electoral*, Sudamericana, Buenos Aires.
- MORLINO, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- MORRESI, Sergio (2007), “¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa”, en RINESI, Eduardo, NARDACCHIONE, Gabriel y VOMMARO, Gabriel (eds.) (2007), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, Prometeo, Buenos Aires.
- (2009), “The Right Democracy. An Approach to the Relations between the ‘New Right’ and Democracy in Argentina”, ponencia presentada al 21ro World Congress of Political Science, Santiago de Chile, 12-16 julio.
- MUÑOZ, María Antonia (2006), “Laclau y Rancière: algunas coordenadas para la lectura de lo político”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 2, N° 4, pp. 119-144.
- (2009a) “Conflicto político y nuevos protagonismos democráticos. Estudio de caso; la cuestión piquetera”, *Araucaria. Revista iberoamericana de filosofía, política y humanidades*; vol. 11, N° 20, pp. 93-121.
- (2009b) “Crisis política y conflicto social en Argentina. Alcances y límites de un tipo de participación política no convencional”, *Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 87, pp. 63-92.
- MUSTAPIC, Ana María (2002), “Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos”, *América Latina Hoy*, N° 32, pp. 163-183.

- (2013), “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”, en ACUÑA, Carlos (comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- MUSTAPIC, Ana María y GORETTI, Matteo (1988), “La reforma posible”, en PINTO, Julio (comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*, CEAL, Buenos Aires.
- MUSTAPIC, Ana María, BONVECCHI, Alejandro y ZELAZNIK, Javier (comps.) (2012), *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- MUTTI, Gastón (2004a), “La democracia en las provincias argentinas y los cambios en sus sistemas electorales: la ley de lemas”, en CHERESKY, Isidoro e POUSADELA, Inés (comps.), “El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudios de casos”, Biblos, Buenos Aires.
- (2004b), “Cambios institucionales en Santa Fe. La necesaria complementariedad de las reglas formales e informales de la democracia”, *Otro Sur*, año 1, N° 2, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, pp. 26-28.
- (2009), “Las prácticas republicanas y democráticas en los contextos provinciales. La provincia de Santa Fe en Argentina”, *Studia Politicae*, N° 17, pp. 65-92.
- MUTTI, Gastón, BORELLO, Raúl y LODI, María Lourdes (2008), “Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la provincia de Santa Fe a partir de 2003”, en GANTUS, Diego (coord.), *Jornadas de Investigación en Ciencia Política*, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.
- NERI, Daiana (2012), “El sistema político rionegrino frente a la desnacionalización política: 1983-2011”, *Revista Colección*, N° 22, pp. 45-74.
- NINO, Santiago y otros (1992) *El presidencialismo puesto a prueba: con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- NOVARO, Marcos (1994), *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política argentina*, Letra Buena, Buenos Aires.
- (2011a) “Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina”, *Diálogo Político*, vol. XXVIII, N° 2, 201-226.
- (2011b) “Populismo y decisionismo en América Latina. Respuesta a Javier Flax”, en *Diálogo Político*, vol. XXVIII, N° 4, 183-210.
- NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.) (1987), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires.

- O'DONNELL, Guillermo (2007), *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires.
- (2011), “El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un oficialismo invencible”, *Revista SAAP*, vol. 5, Nº 2, pp. 359-400.
- ORTIZ DE ROZAS, Victoria (2011) “El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un oficialismo invencible”, *Revista SAAP*, vol. 5, Nº 2, 359-400.
- OSZLAK, Oscar (2003), “El Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, Nº 168, pp. 519-543, IDES, Buenos Aires.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma, Buenos Aires.
- PARAMIO, Ludolfo (1998), “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, ponencia presentada en el VI Congreso Español de Sociología, La Coruña, 24-26 de septiembre.
- PATROUILLEAU, María Mercedes (2010), “Discurso y narración en las dinámicas de constitución identitaria. La experiencia kirchnerista en Argentina”, *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 6, Nº 11, pp. 37-58.
- PEGORARO, Mara y ZULCOVSKY, Florencia (2006), “Gobierno”, en AZNAR, Luis y DE LUCA, Miguel (2006), *Política. Cuestiones y problemas*, Emecé, Buenos Aires.
- PELÁEZ, Sol Inés y VALOBRA, Adriana María (2004), “‘Sea legisladora...’ Una aproximación a la representación de las primeras legisladoras nacionales argentinas (1952-1955)”, en RAMACCIOTTI, Karina y VALOBRA, Adriana María (comps.) (2004), *Generando el Peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*, Proyecto Editorial, Buenos Aires.
- PERBELLINI, Melina (2010), “Los senderos de la democracia en América Latina: Estado, Sociedad Civil y Cambio Político”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, 18-21 de octubre.
- PÉREZ, Germán (2002), “Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente”, *Argumentos. Revista de crítica social*, Nº 1, año 1, pp. 1-11.
- PÉREZ, Germán, ARMELINO, Martín y ROSSI, Federico (2003), “¿Autogobierno o representación? La experiencia de las asambleas en Argentina”, *Revista de Ciencias Sociales*, Nº 14, pp. 175-205.

- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2000) "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 11, N° 4, octubre, 147-158.
- (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- PINTO, Julio (comp.) (1988), *Ensayos sobre la crisis política argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- (2003), *Introducción a la ciencia política*, Eudeba, Buenos Aires.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1987), "La concertación que no fue: de la ley Mucci al Plan Austral", en NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires.
- POUSADELA, Inés M. (2006), "Crisis of Representation in Argentina. Political Protest and the Discourse on Representation", XXth Congreso IPSA, Fukuoka, 9-13 de julio.
- QUIROGA, Hugo (2002), "Democracia y legitimidad de la moneda. Entre la hiperinflación y la devaluación", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 4, N° 8, pp. 44-62.
- (2007), "La arquitectura del poder en un gobierno de la opinión pública", en CHERESKY, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- REANO, Ariana (2009), "La democracia como lenguaje en uso. La dicotomía democracia formal democracia sustantiva en el discurso de Parque Norte", *Temas y Debates*, N° 17, año 13, pp. 69-90.
- REANO, Ariana y YABKOWSKI, Nuria (2010), "La inestabilidad del demos: repensar la relación entre populismo y democracia", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, N° 17, pp. 101-119.
- RETAMOZO, Martín (2012), "Tras las huellas de Hegemón. Usos de hegemonía en la teoría política de Ernesto Laclau", *Utopía y praxis latinoamericana*, Zulia, vol. 16, N° 55, pp. 39-57.
- REYNOSO, Diego (2002), "Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital", *Política y Gobierno*, vol. IX, N° 2.
- (2012), "El reparto de la representación: Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias", *Postdata*, vol. 17, N° 1, pp. 153-192.
- RINESI, Eduardo, NARDACCHIONE, Gabriel y VOMMARO, Gabriel (eds.) (2007), *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, Prometeo, Buenos Aires.

- RINESI, Eduardo, VOMMARO, Gabriel y MURACA, Matías (comps.) (2010), *Si este no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*, UNGS-IEC, Los Polvorines.
- RUMI, Cecilia (2007), "National Electoral Cycles in Transfers to Subnational Jurisdictions. Evidence from Argentina", ponencia presentada en Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA) y Latin American Meeting of the Econometric Society (LAMES) Parallel Meetings, Bogotá, 4-6 de octubre.
- SCHVARZER, Jorge (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- SCHUSTER, Federico (2005), "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva", en SCHUSTER, Federico, NAISHTAT, Francisco y NARDACHIONE, Gabriel (comps.), *Sujetos de acción colectiva*, Prometeo, Buenos Aires.
- SERRAFERO, Mario (1998), "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, N° 2, pp. 165-186.
- (2011), "La reelección presidencial indefinida en América Latina", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 54, pp. 225-259.
- SIGAL, Silvia y VERÓN, Eliseo (1988), *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- SILVETI, María Isabel (2010), "Elecciones ¿en democracia? Régimen político, prácticas electorales y derechos ciudadanos en Santiago del Estero", ponencia presentada al 5to. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 28-30 de julio.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique (2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, N° 4, pp. 147-158.
- SMULOVITZ, Catalina (2008), "La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 48, N° 190-191, pp. 287-305, IDES, Buenos Aires.
- SUÁREZ CAO, Julieta (2011) "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina", *Revista SAAP*, vol. 5, N° 2, pp. 305-321.
- SVAMPA, Maristella (2000), "Identidades astilladas. De la patria metalúrgica al heavy metal", en SVAMPA, Maristella (ed.), *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, Biblos, Buenos Aires.

- (2002), “Movimientos sociales en la Argentina de hoy. Piquetes y asambleas. Tres estudios de casos”, CEDES, Buenos Aires.
- TAGINA, María Laura (2012), “Factores contextuales, predisposiciones de largo plazo y accountability electoral en Argentina en tiempos del kirchnerismo”, *Política y gobierno*, vol. XIX, Nº 2, pp. 343-375.
- TOMMASI, Mariano, SAIEGH, Sebastián y SANGUINETTI, Pablo (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economía*, vol. 1, Nº 2, pp. 157-211.
- TORRE, Juan Carlos (2003), “Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, Nº 168, pp. 647-665, IDES, Buenos Aires.
- (2007), “A la sombra de la revolución y la dictadura. Una reflexión sobre la ciencia política en Argentina como empresa intelectual”, *Postdata*, Buenos Aires, Nº 12, pp. 207-212.
- TROCELLO, María Gloria (1997), “Poder político vs. Poder judicial. San Luis: un ring patrimonialista”, *Boletín SAAP*, vol. 3, Nº 5.
- (1998), “El discurso del régimen patrimonialista puntano”, *Revista Escenarios*, vol. 1, Nº 3.
- (2002), “La articulación entre régimen político y cultura política. El caso de la Provincia de San Luis”, *Kairos. Revista de Temas Sociales*, vol. 6, Nº 10.
- TRUCCO, Ignacio (2012), “Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una interpretación crítica de sus fundamentos”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 12, Nº 19, pp. 99-138.
- VERGALITO, Esteban (2011), “La conceptualización fenomenológico-hermenéutica de lo político en Laclau: reactivación y dislocación”, *Investigaciones Fenomenológicas*, vol. monográfico 3: Fenomenología y política, pp. 483-498.
- VERÓN, Eliseo (1987), “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”, en VERÓN, Eliseo y otros, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Hachette, Buenos Aires.
- (1987), *La semiosis social*, Gedisa, Barcelona.
- VERÓN, Eliseo y otros (1987), *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Hachette, Buenos Aires.
- VILAS, Carlos M. (2003), “Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990”, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información.

- WEAVER, Kent y ROCKMAN, Bert (eds.), (1993) *Do Institutions matter? Government Capabilities in the United States and abroad*, The Brooking Institution, Washington.
- YABKOWSKI, Nuria (2012), “La negación de la parte: la crisis de representación política argentina”, en YABKOWSKI, N. (2013), *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número Especial América Latina, pp. 425-450.
- ZELAZNIK, Javier (2003), “Gobierno”, en PINTO, Julio (comp.), *Introducción a la ciencia política*, Eudeba, Buenos Aires.
- (2012), “Las coaliciones kirchneristas”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.

ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Diego Gantus

Antecedentes

El origen relativamente reciente de los estudios sobre la Administración Pública contrasta abiertamente con la antigüedad de la administración pública como actividad (Waldo, 1955). Hemos decidido aquí considerar a *The Study of Administration* (trabajo de Woodrow Wilson aparecido en el *Political Science Quarterly Journal* en 1887) como el origen de los estudios sistemáticos de la Administración Pública.¹ La decisión se funda en la centralidad y la vigencia de las discusiones allí presentadas, para un campo especializado de estudios que acompañaría en su desarrollo el inédito crecimiento del “Estado administrativo” durante el siglo XX.

En efecto, el ensayo de Wilson se estructura en torno de las dos tensiones que co-constituyeron este ámbito de indagación, y en torno de las cuales se anuda el desarrollo que han tenido desde entonces los modernos estudios sobre la Administración Pública: a) por un lado, la implicada en la relación entre Política y Administración; b) por el otro, aquella derivada de los esfuerzos por constituir una disciplina autónoma de la Administración (Wilson, 1887).

The Study of Administration expresa con claridad un conjunto de nociones compartidas por el Movimiento Progresista en los Estados Unidos, que se hallaban entre los fundamentos básicos de una de sus victorias más reconocidas: la Ley de Reforma del Servicio Civil (1883), también conocida como Ley Pendleton. Destacan, entre aquellas, las relativas a una

¹ “Aunque en su momento recibió poca atención, se ha vuelto habitual remitir a él los orígenes de la administración pública como disciplina académica” (Shafritz y Hyde, 1999: 52).

forma peculiar de entender la relación entre la Política y la Administración, que permearía decisivamente durante medio siglo los estudios de la comunidad académica más antigua, organizada e influyente (la estadounidense) y que, a su manera, mantiene algo de su influjo aún en nuestros días. Para los miembros de aquel movimiento de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el principal objetivo era poner fin al sistema de botín (*spoils system*), asentado en el reconocimiento del derecho que los ganadores de una elección tenían sobre las designaciones,² y reemplazarlo por un Servicio Civil meritocrático. Cuando Wilson señala “la administración cae por fuera de la esfera propia de la política [...] Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debería manipular sus oficinas” (Wilson, 1887: 210; traducción nuestra), lo que pretende es preservar la tarea de instrumentar los medios para realizar los fines del gobierno y del Estado “del apuro y la disputa política” (*op. cit.*: 209).

Que aquellas ideas expresaban un clima de época queda evidenciado en la obra de otros dos conspicuos miembros del Movimiento Progresista (John Goodnow, autor de *Politics and Administration*, de 1900, y William F. Willoughby, quien publica en 1919 *The Government of the Modern States*). Serán ellos quienes favorecerán interpretaciones dicotómicas para referirse a las relaciones entre ambos términos, propiciando así un notable deslizamiento desde la original formulación wilsoniana. Política y Administración serán concebidas hasta fines de la Segunda Guerra, como dos funciones que pueden ser separadas (analítica o realmente, dependiendo del autor): la política define la voluntad del Estado y del Gobierno; la administración es responsable de su ejecución. A más de cien años, autores contemporáneos como Nicholas Henry (1999), Mabel Thwaites Rey

² En su primer mensaje al Congreso de los Estados Unidos, el presidente Andrew Jackson defendió el derecho de los ganadores a nominar a todos los funcionarios, basando su argumento, por un lado, en que las tareas de la administración son tan sencillas que cualquier hombre inteligente puede llevarlas a cabo; por el otro, porque una nación se beneficia menos de la experiencia acumulada en las tareas de la administración, que lo que lo hace al limitar los mandatos a cuatro años. Se evita así que las oficinas públicas se transformen en medios para satisfacer intereses privados costeados con recursos públicos (Jackson, 1929).

(2001) u Oscar Oszlak (1980, 2006), han sostenido que la dicotomía Política-Administración está tan viva como nunca.

La segunda tensión a la que nos hemos referido, ha sido tan perdurable como aquella primera. Nos referimos en concreto a la derivada de la convicción en que era a la vez tan necesario como posible, constituir una Ciencia de la Administración. Administración a secas; puesto que referirse a la Administración Pública hubiera demandado problematizar el carácter *público* de la Administración que llevan adelante los organismos del Estado; y con ello, a problematizar la política y lo político. Esto no estaba en los planes del Movimiento Progresista.³ De allí que los esfuerzos se orientaran, desde Wilson en adelante, por constituir una Ciencia de la Administración que no distinguiera entre *especies* de organizaciones: “Es por esto que debería haber una Ciencia de la Administración, que trate de enderezar los caminos del gobierno para que sus asuntos tengan una impronta más empresarial, para fortalecer y purificar su organización, y para coronar sus obligaciones. Esta es una de las razones de que exista semejante ciencia” (Wilson, 1887: 201; traducción nuestra).

Los pilares de esa ciencia serían, por un lado, la búsqueda de principios sobre “[...] lo que el gobierno puede hacer, y hacer con éxito; segundo, como puede hacerlo con la máxima eficiencia [...]” (Wilson, 1887: 198; traducción nuestra); por el otro, el estudio comparado de otros sistemas administrativos, ya que “[...] para todos los gobiernos por igual, los legítimos fines de la administración son los mismos [...]” (*op. cit.*, 218). Esa nueva Ciencia de la Administración, que según Wilson no había crecido aún “de este lado del mar”, podía ser estudiada a partir de los desarrollos que había tenido en Francia y Alemania, sin que necesariamente se incorporaran también las prácticas políticas de estos regímenes en dicho aprendizaje (consideradas distantes de las prácticas del autogobierno estadounidense; *op. cit.*: 220). Ese objetivo solo era factible si se partía de aquella distinción inicial entre Política y Administración.

³ “Por ello, la reforma del servicio civil solo es una preparación moral para lo que ha de venir... al establecer la santidad del cargo en la oficina pública, depositario de la confianza también pública, liberándolo de partidismo, abre camino para ejercerlo empresarialmente” (Wilson, 1887: 210).

Si la Administración era “un campo de negocios”, como sostuvo Wilson en 1887; y si su objetivo era determinar lo que el gobierno podía hacer bien, y hacerlo eficientemente (incorporando así la valorada *impronta* empresarial), aquellos principios que la nueva Ciencia debía descubrir serían de aplicación universal (para organizaciones de cualquier *especie*). Tal fue la convicción y el motor de los desarrollos más influyentes del Movimiento de la Administración Científica de la primera mitad del siglo pasado en el campo, que tuvo en las figuras de Frederic Taylor, Henri Fayol, Elton Mayo, Luther Gullick y Lyndall Urwick (y en particular estos dos últimos, editores de *Papers on the Science of Administration*, publicado en 1937) a sus principales exponentes.

No obstante, los intentos por constituir una Ciencia de la Administración que no distinguiera entre especies de organizaciones (públicas o privadas) se fueron apagando paulatinamente a partir de la inmediata posguerra, en que triunfan las posiciones que reconocerán la naturaleza esencialmente política de la Administración Pública como un aspecto del gobierno. A pesar de ello, cada 25 o 30 años desde el último tercio del siglo XIX, los estudios sobre Administración Pública ven arribar a sus costas a las legiones de académicos y practicantes que en base a concepciones negativas sobre la política las más de las veces, y a la convicción en que las semejanzas (antes que las diferencias) son las esenciales entre organizaciones públicas y privadas, pretenden aplicar en el sector público técnicas, herramientas, cuando no programas de reformas, inspiradas todas ellas en la *exitosa* experiencia del sector privado.⁴ Allí radica, quizá, la pervivencia de aquellos tempranos y lúcidos planteos de Wilson.⁵

⁴ La tesis de “la semejanza en lo que importa” entre organizaciones públicas y privadas casi nunca ha seguido el camino inverso: técnicas, herramientas, desarrollos organizacionales propios de las organizaciones públicas que viajan para mejorar lo que ocurre en el sector privado.

⁵ Para una interpretación alternativa del *legado* wilsoniano, véase Daniel Martín (1988).

Evolución de los estudios sobre la Administración Pública

Aquellos que han pretendido periodizar las etapas o fases que han seguido los estudios sobre la Administración Pública, han coincidido en algunas caracterizaciones generales. El proceso de construcción y consolidación del campo de la Administración Pública tuvo lugar desde finales del siglo XIX, y fundamentalmente, durante la primera mitad del siglo pasado, en el que conocemos como *período ortodoxo* del pensamiento administrativo (McCurdy, 1986). Evidencia de ello es la constitución de asociaciones profesionales nacionales e internacionales, creación de revistas especializadas, constitución de departamentos, fundación de carreras de grado y posgrado –y en general, los indicadores habituales de la institucionalización de una disciplina o campo especializado de estudios (Henry, 1999–.

La evolución del campo a partir de la segunda posguerra (McCurdy, 1986) está marcada inicialmente por: a) un cambio significativo en las formas predominantes de concebir la relación Política-Administración; b) el retorno de los estudios sobre la Administración Pública al ámbito de la Ciencia Política, quedando los estudios sobre Administración General (o Administración a secas) más asociados a la Administración Privada o Administración de Negocios (Guerrero, 2001); c) el rechazo a la vieja administración, y sus “proverbios”;⁶ d) la centralidad de la Política Pública en los estudios sobre Administración Pública; e) una internacionalización creciente de los estudios sobre el tema;⁷ y, paradójicamente o no, f) por los recurrentes diagnósticos de “crisis de identidad” del campo de estudio desde fines de la década de 1960 hasta mediados de la de 1980 (Waldo, 1968; Henry, 1975; Denhardt, 1982; Wildavsky, 1999: 35-37; Raadschelders, 1999; Kettl, 2000).

⁶ Los principios de la Administración fueron uno de los pilares de la Era Ortodoxa. En un trabajo de 1946, Herbert A. Simon se propone demostrar la inconsistencia lógica de los principios más afianzados en la disciplina, renombrándolos como “proverbios”, e invitando a los académicos del campo a descubrir los verdaderos principios de la administración, utilizando el método científico.

⁷ Esta última tendencia es común a las ciencias sociales en general, y a la ciencia Política en particular (Sartori, 2004).

Nada de lineal y homogénea ha sido esta evolución tan sucintamente reseñada, pudiéndose reconocer matices, enfoques predominantes, avances significativos pero también estancamientos y limitaciones. Sin embargo, amén de los cortes sustantivos que es posible realizar (por *paradigmas*, siguiendo a Henry, 1975; por *eras*, en virtud de focos de interés o acentos teórico-metodológicos, McCurdy, 1986; Guerrero, 2001), aquella reseña importa porque permite localizar en esta segunda mitad del siglo pasado los esfuerzos que tuvieron lugar en América Latina por autonomizar los estudios políticos (y el Estado, su gobierno y la Administración Pública no fueron la excepción) de la matriz jurídica, histórica y filosófica que aún modelaba la ciencia política latinoamericana hasta fines de la primera mitad del siglo XX (Pinto, 2006).

No será sino hasta inicios de la década de 1960, que adquieren una cierta envergadura y sistematicidad en nuestra región los estudios: i) sobre el Estado, la burocracia y sus relaciones con la sociedad (en particular, relativas al problema del desarrollo, y en torno a la relación causal entre democratización y modernización); ii) la fisonomía del aparato estatal y sus lógicas de intervención (en particular, en torno al debate sobre la experiencia latinoamericana, los regímenes de bienestar o populistas en que aquella podía inscribirse); iii) el personal administrativo del Estado y sus formas organizativas características (excediendo las preocupaciones esencialmente legal-formales por otras más sustantivas, como las precondiciones organizacionales para una efectiva planificación, o las relaciones entre política, técnica y modernización, entre otras); iv) la Administración Pública en tanto actor, en relación con otros actores, tales como: a) los vínculos entre burocracia, provincias, y clientelas, b) alianzas entre sectores de la burocracia con la burguesía nacional e intereses sectoriales transnacionales y c) la captura de la primera por parte de las segundas en asuntos regulatorios, compras y licitaciones, por citar solo algunas.

A continuación, se reseñan las cuestiones y problemas que han ocupado a los académicos publiadministrativistas desde los orígenes del campo hasta la actualidad. Se organiza este apartado en cuatro ejes: Teoría de la Administración Pública, La organización de la Administración Pública y su reforma, Administración y Políticas Públicas, y La política de la Administración Públicas: Administración, Política y Técnica. El propósito es identificar, a partir de ellos, tanto las áreas que han gozado de atención en nuestro país a

partir de la década de 1960, pero fundamentalmente a partir de inicios de la de 1980, así como también las áreas de vacancia y/o de menor desarrollo relativo.

Cuestiones y problemas en el estudio de la Administración Pública

La tarea de conceptualizar y definir un campo disciplinar entraña siempre una complejidad singular. Complejidad que se ve agudizada en el caso de la Administración Pública, en tanto la misma denominación es utilizada en un sentido doble (Waldo, 1955) e incluso triple. Con ella nos referimos alternativa (e incluso simultáneamente) a las prácticas organizacionalmente constreñidas, valores que las orientan⁸ y los recursos que las hacen posible, y que están orientadas al logro de los fines del Estado y el Gobierno (Aguilar Villanueva, 1979). Pero también, al campo especializado de estudios que tiene por objeto dichas prácticas, el contexto socio-político y organizacional en el que tienen lugar, y el sentido que los protagonistas y afectados por ellas le asignan. Y finalmente, a una de las formas en que el Estado se objetiva institucionalmente, como cuando decimos “Hoy hay paro en la Administración Pública” o “Hubo acuerdo entre el Estado y los gremios para aumentar los sueldos de la Administración Pública”.

Como se ha señalado, es una tarea de la inmediata posguerra la unificación del campo de estudios en torno a las raíces políticas del fenómeno administrativo en organizaciones público-estatales, y en el seno de la ciencia política. Ello fue posible a partir, en primer lugar, de la reconciliación, en torno a la noción wilsoniana de *Gobierno en acción*, de las funciones políticas y administrativas, ahora entendidas como una unidad (Guerrero, 2001); en segundo lugar, a partir también de la centralidad de la política pública como categoría para comprender el funcionamiento de todo el sistema político. En este sentido debe entenderse la definición de Leonard D. White en la 4ª edición de su *Introducción al Estudio de la Administra-*

⁸ Para una referencia a estos mismos temas puede verse el capítulo anterior, más específicamente el análisis sobre la constitución de la comunidad y los estudios identitarios.

ción: “Definida en los términos más amplios, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado” (1964: 1).

¿Qué cuestiones o problemas han capturado la atención de los estudios sobre Administración Pública? y ¿qué tendencias teóricas los han orientado y qué rasgos distintivos han tenido? son preguntas que aquí demandan tratamiento. Son dos, al menos, los caminos posibles para identificar las cuestiones y problemas centrales que dan forma al campo de estudios, y que a su vez, definen y caracterizan las formas predominantes de entender su objeto, y de abordar. El primero es el que recorre, en sentido ascendente, el trayecto que va desde la producción misma (investigaciones, publicaciones, discusiones y debates en ámbitos especializados, intervenciones concretas de académicos y/o practicantes) a los denominadores comunes que en su nivel más general es posible reconocer. El segundo, en sentido inverso, desandaría la senda que se extiende entre las construcciones teóricas más generales (y que constituyen, o deberían constituir) el fundamento sobre el que, luego, aquella producción se refiere y desde la cual se despliega. En este último sentido, se señalarán los elementos salientes permiten agrupar la producción teórica en su derredor, por razones de espacio y por referencia a los objetivos de este trabajo.

La teoría de la Administración Pública

a. La evolución del campo, en clave de paradigmas. Robert Golembiewsky (1974) y Nicholas Henry (1975) han pretendido demostrar en distintos trabajos, que es posible reconocer la misma evolución de los esfuerzos teóricos en el campo que arriba se reseñan, pero por referencia a una *sucesión de paradigmas*, no exentos de solapamientos (Henry, 1975). Estos estarían caracterizados de acuerdo a un determinado *locus* (el *dónde institucional* del campo; por ejemplo, la burocracia gubernamental) o a un determinado *focus* (el *qué especializado* del campo; por ejemplo, el estudio de ciertos principios de la administración). Reseñando, podemos describir a los sucesivos paradigmas siguiendo a Nicholas Henry (1975):

Tabla 1

Paradigma	Locus	Focus
La dicotomía Política-Administración (1900-1926)	El énfasis de este paradigma fue el locus en el que la Administración Pública, como función separada de la política, debería ser capturada: la burocracia gubernamental	
Los principios de la Administración (1927-1950)		Hay ciertos principios que regulan la función administrativa; están allí, y deben ser descubiertos; es indistinta la especie de la organización en cuestión. Este fue el focus de los estudios del Movimiento de la Administración Científica.
La Administración Pública como Ciencia Política (1950 - 1970)	La erosión del potencial explicativo (si alguna vez hubo algo semejante) de la dicotomía política-administración, hizo retornar al campo de estudio a su locus inicial: la burocracia gubernamental. La administración pública como un campo de estudios especializado, comenzará así un largo espiral descendente. Era más bien un énfasis, un área de estudios, un interés especial, cuando no un sinónimo de Ciencia Política.	En aquel escenario, muchos publiadministrativistas comenzaron a buscar alternativas. Casi concurrentemente, estos dos para-

La Administra-
ción Pública
como Ciencia
Administrativa
(1956-1970)

digmas encontraban límites serios. Si la Ciencia Política no parecía una opción viable, una Ciencia de la Administración (que incluía a la Teoría de la Organización y a la Ciencia del Management) no lo era tampoco para muchos de esos académicos. En tanto paradigma, proveía un focus (técnicas, especialización, expertise, en el manejo de los asuntos organizacionales) pero no un locus. Y básicamente, emergía un límite insuperable. ¿Tenía sentido seguir hablando de Administración Pública? Buena parte de este dilema, señala Henry, involucraba a la distinción entre organizaciones públicas y privadas. Y en particular, si bien la definición de lo público era una tarea cada vez más ardua en el plano empírico, lo cierto es que sin vinculación con el supra-valor del interés público o de los asuntos públicos, la ciencia administrativa podía servir para cualquier propósito, sin distinción sobre cuán “democrático” fuera este.

¿Paradigma
actual?

El panorama actual, para Nicholas Henry, está signado por un quinto y emergente paradigma (que combinaría un focus con centro en la Teoría de la Organización y la Ciencia del Management, y un locus centrado en el interés público y los asuntos públicos); este permitiría una definitiva autonomización curricular del campo; y con ella, la formación de los publiadministrativistas contemporáneos. Cuál debería ser esa formación es la discusión en que los representantes del campo estarían inmersos desde fines del siglo pasado.

Fuente: Elaboración propia, en base a Henry, 1975.

b. La cuestión de la autonomía. Desde los orígenes mismos de los estudios sobre administración pública, la producción teórica estuvo signada por la posición que los académicos tenían sobre la cuestión del estatus disciplinar de su quehacer. Con W. Wilson nacen los modernos llamamientos a constituir una Ciencia de la Administración. Este llamamiento encontrará entusiastas adeptos en la primera mitad del siglo XX, como se ha señalado ya. Pero no acaban allí las problematizaciones en derredor del mismo. Herbert A. Simon y Robert H. Dahl protagonizan a fines de la década de 1940 una muy conocida controversia al respecto (Dahl, 1947; Simon; 1947). Eran tiempos propios de los albores de la revolución conductista y el triunfo del positivismo lógico (Pinto, 2006).

La discusión respecto de la autonomía de la Administración Pública (de la Ciencia Política, pero en ciertos casos, incluso de la Administración *a secas*) no se agotaba allí: era también una idea disonante en muchos sentidos. En particular, porque estaba basada en la *progresista* (¿*ortodoxa*?) distinción entre la política y la administración en tanto *funciones*, que no tenía correlato con lo que era observable en las organizaciones estatales *realmente existentes* a lo largo del proceso de políticas. Quienes no se sentían satisfechos con aquella separación y sus implicancias, abogaban por concebir a la Administración Pública como un arte. Solo un puñado de años después de aquella polémica entre Dahl y Simon, Waldo (1955) recoge el guante en su *The Study of Public Administration*, y se plantea las implicancias de esta dicotomía entre Ciencia-Arte. Parte de reconocer las dudas que ciertamente despertaba la idea de la Administración Pública como *ciencia* a la luz de sus logros efectivos (y sus evidentes límites).

En las definiciones que con cierta reserva admite Waldo por su utilidad relativa (“La Administración Pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para el logro de los fines del Estado”, y “La Administración Pública es el arte y la ciencia de la administración aplicada a los asuntos del Estado”; Waldo, 1955: 2-3), el autor pretende dar cabida tanto a los planteos cientificistas, como aquellos que enfatizaban la naturaleza eminentemente inductiva, práctica, creativa, *profesional*, de la tarea administrativa en organizaciones estatales, y de los conocimientos necesarios para llevarla a cabo (Mainzer, 1994, en Sánchez González, 2001: 161 y ss.).

En 1968, un momento crítico para la disciplina por los ataques que le eran dirigidos desde afuera, y fundamentalmente desde adentro, Waldo

dirá que habrá que abandonar toda pretensión científica, y concebir a la Administración Pública como la “carrera administrativa en el gobierno” (Guerrero, 2001).

c. Los temas a partir de la inmediata segunda posguerra. Si *separación entre política y administración*, y *administración científica*, son etiquetas que permiten sintetizar las preocupaciones de la primera mitad del siglo XX, a partir de las décadas de 1950 y 1960, los estudios de la Administración Pública en los Estados Unidos (país con la más antigua y organizada comunidad académica, que ciertamente ha marcado el ritmo y contenido del *canon* del campo, de manera directa a partir de la productividad y la penetración de la obra de sus académicos; de manera indirecta, a partir de la formación de publiadministrativistas de todo el globo en sus aulas) crecerán no solo en número, sino en temas y/o áreas de interés.

En algunos casos, constituyen viejas preocupaciones del campo, abordadas con un nuevo herramental teórico-metodológico, provisto (aunque no exclusivamente) por los cambios que introduce el movimiento conductista en la producción de conocimiento. En otros, constituyen una reacción a fenómenos relativamente novedosos, que pueden apreciarse en toda su magnitud tras el fin de la segunda guerra: la expansión de los derechos políticos, sociales y económicos; y con ellos (pero no solo *por ellos*), la expansión del Estado Social. Aquí una reseña de aquellas cuestiones, áreas o temas, basada (esencial más no exclusivamente) en “Clásicos de la Administración Pública” (Shafritz y Hyde, 1999):

- i. la asignación de recursos públicos y su presupuestación (V.O. Key Jr., 1940; Lewis, 1952; Wildavsky, 1964; Schick, 1966; Novick, 1968).
- ii. el costado *humano* de las organizaciones públicas (Maslow, 1943; Merton, 1957; Selznick, 1957; Mc Gregor, 1957).
- iii. los *sistemas* administrativos (Katz y Kahn, 1966; Grodzins, 1966; Rivlin, 1971).
- iv. el análisis de políticas públicas (Laswell, 1951; Lindblom, 1959; Dror, 1967; Wildavsky, 1969; Meltsner, 1986).
- v. la ética pública, la transparencia y el control de la función pública (Lowi, 1969; Frederickson, 1972; Nathan, 1975; Dimock, 1980; Rosebloom, 1983).

vi. el neo liberalismo y las reformas administrativas que inspiró (Kaufman; 1969; Al Gore, 1992; Osborne y Gaebler, 1992).

d. El estudio comparado de la Administración Pública. Como ya se ha señalado, el estudio comparado en el campo de estudios fue una visionaria apuesta wilsoniana (más visionaria aún si se la contrasta con el crecimiento y desarrollo de los estudios comparados en la Ciencia Política, que constituyen una realidad recién a partir de mediados del siglo pasado). En el estudio introductorio del trabajo de Ferrel Heady “Administración Pública, una perspectiva comparada” (originalmente publicado en 1968 en inglés, y en castellano en el año 2000), Víctor Alarcón Olguín sostiene que “No existe ninguna referencia reciente en el mundo hispanoparlante de trabajos dedicados al estudio comparativo de las administraciones públicas, y cuyo resultado sea igual de ambicioso, y con una cobertura temática tan amplia como el que presenta el profesor Ferrel Heady...” (Olguín, 2000: 7). La aparente homogeneidad de nuestras estructuras burocráticas y de gobierno sería, en América Latina, parte de la explicación de aquella ausencia.

Sin embargo, no abundan tampoco en idioma inglés trabajos de semejante envergadura. Quizá la excepción sea el también reciente *La política de la burocracia*, de Guy Peters, aparecido en castellano en 1999, pero solo cinco años después de su publicación original en idioma inglés. En él, Peters reconoce que los estudios comparados en Ciencia Política a partir de la segunda posguerra han seguido dos tendencias que han favorecido en poco o nada los estudios comparados sobre los sistemas administrativos: la primera, se ha centrado en el estudio de los sistemas políticos, y en sus aspectos culturales o conductuales; la segunda, en la economía política, y en la dimensión macro-estructural de nuestras sociedades (Méndez, 1999: 10).

No mucho tiempo antes, apenas algo más que dos décadas, separan estos estudios del clásico *Política Comparada*, de Gabriel Almond y G.B. Powell Jr. (1972), en el que los autores abordan el estudio de los sistemas políticos y administrativos con eje en sus capacidades de conversión, mantenimiento y adaptación (en Olguín, 2000: 9). De inicios de la década de 1970 son también los seminales trabajos de Sartori, Lijphart, Przeworski y Teune. En resumen, a pesar de ser un área relativamente poco atendida,

no ha estado tan en desventaja la producción de estudios comparados en el campo de la Administración Pública respecto de lo que ha sucedido en el campo disciplinar que lo contiene, la Ciencia Política.

e. El estado actual del campo de estudios. Referirse al estado presente de los estudios en Administración Pública, obliga a referirse a dos obras centrales. La primera, y algo más *antigua*, es el influyente *Public Administration: a Bibliographical Guide to the Literature*, de Howard Mc.Curdy (1986). En el capítulo 1, el autor afirma que como campo de estudio, la Administración Pública puede ser vista como buen gobierno; administración *semejante* a la administración de negocios; sociología de la burocracia; ciencia económica; debido proceso administrativo; tecnología informática. A fines de la década de 1960, en medio de los diagnósticos de *crisis de identidad* y los llamados a confinar los esfuerzos al estudio y la preparación para *la carrera administrativa del Estado* (Waldo, 1967), la Administración Pública inicia un proceso que McCurdy denomina *de transición*; y durante dicho período, intentó ser *todo eso* (McCurdy, 1986: 1-2). Los especialistas adoptaron libros e ideas de otros campos y/o disciplinas, que versaban sobre organizaciones en general, administración de negocios, comportamiento humano. Libros e investigaciones que estaban escritos por académicos que no estaban familiarizados con los desafíos que enfrentaban las operaciones administrativas en el sector público. Preocupados por lo poco que contribuía esta inundación de conocimiento importado al mejoramiento de la administración gubernamental, los académicos dedicados al estudio de la administración pública comenzaron a quejarse de que quienes alentaban estas lecturas y enfoques habían perdido el rumbo, y olvidaron el motivo de la búsqueda de nuevo conocimiento (McCurdy, 1986: 3-6). Sin embargo, al ingresar en la década de 1980, la Administración Pública retornó a sus preocupaciones centrales. Aunque *las adopciones* de otros campos y disciplinas continúa, creando una base más amplia de conocimiento, este está ahora organizado en torno a trabajos que con no poco esfuerzo, han traducido el conocimiento disponible de distintas fuentes en lecciones para los servidores públicos: “La Administración Pública ha regresado a la corriente principal; y con ello, al reconocimiento de que la administración en el sector público, en última instancia, debe ser vista como parte del proceso de gobierno” (McCurdy, 1986: 7-11; traducción nuestra).

En el trabajo de análisis de la producción teórica más comprensivo de los últimos años (*Administración Pública. El estado de la Disciplina*, compilado por Lynn y Wildavsky, 1999), Robert Denhardt sostiene que los temas que ocupan los libros, las revistas especializadas y los *papers* de las reuniones científicas más convocantes del campo en el cambio de milenio serían “[...] el papel de la burocracia pública en el proceso de gobernanación, la ética del servicio público, la ciudadanía y la educación cívica, las epistemologías alternativas, la dinámica organizacional, la ejecución de la política interorganizacional, la economía política y la elección pública” (Denhardt, 1999: 90 y ss.). El autor se pregunta sobre el final del capítulo que escribe sobre el estado de la cuestión de la Teoría de la Administración Pública, ¿cuál es el futuro? Y se responde señalando que entre aquellos que aspiran a producir una teoría integrada de las organizaciones públicas (un extremo), y aquellos que sostienen que el comportamiento de individuos en contextos organizacionales es muy similar, independientemente de la clase de organización que se trate (el otro), se encuentra el mayor número de académicos: aquellos que sostienen que la Administración Pública es antes que nada una profesión, que combina perspectivas teóricas de diferentes disciplinas. Aunque el panorama no es muy auspicioso, el autor sostiene que una teoría sobre las organizaciones públicas es una tarea posible (*op. cit.*: 116-118).

La Organización de la Administración Pública y su Reforma

a. Burocracia. La Burocracia es, por pleno derecho, una cuestión central en la indagación de los académicos publiadministrativistas desde los orígenes mismos del campo de estudio. Evidentemente, fue el temprano y paradigmático *locus* de la Administración Pública (Henry, 1975). A diferencia de lo que se sostiene habitualmente, no fue la obra de Weber la que contribuyó significativamente a esta centralidad en la tradición anglosajona, puesto que fue traducido, e introducido tardíamente en el contexto estadounidense, por Talcott Parsons en la década de 1930 (Lynn y Wildavsky, 1999). Bajo la denominación de Servicio Civil profesional, signado por el mérito y la estabilidad en el empleo, ya estaba presente a principios del siglo pasado en las obras *ortodoxas* de Wilson, Goodnow y

Willoughby, y en sus respectivas problematizaciones sobre la división de poderes à la Montesquieu.

Ciertamente, del tipo ideal weberiano a las concepciones sobre la burocracia de Anthony Downs (*Inside Bureaucracy*, de 1966), de Vincent Ostrom (*The Intellectual Crisis in American Public Administration*) o de Terry Moe (*The Positive Theory of Bureaucracy*, que integrara el célebre *Perspectives on Public Choice*, compilado por Dennis Mueller en 1996), es posible identificar más rupturas que continuidades. Ahora bien; pensamos saberlo todo, pero es posible que en realidad sepamos poco sobre la burocracia. En palabras de Donald Warwick, en su *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality, and Organization in the State Department* (en Oszlak, 1984), el autor reconoce la inexistencia en cualquier contexto académico de estudios que expliquen la expansión burocrática (véase también Rainey, en Hill, 1992: 111 y ss.). Opinión nada definitiva, si para el caso latinoamericano seguimos a Luis F. Aguilar Villanueva, quien da por “vasta y suficiente” la evidencia provista en el seminario internacional “Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina”, organizado por el INAP de México en 1989 (Villanueva, 1992).

Algunas tendencias recientes en el estudio de la burocracia nos permiten hacer algunos señalamientos: a) Es sumamente controversial, al menos, la advocación a enterrar la burocracia, y a pensar los rasgos de un superador paradigma pos-burocrático de organización del trabajo (Crozier, 1997; Barzelay y Armajani, 1998); b) Ha habido un ascenso de la influencia en los procesos más recientes de reforma administrativa, de las Teorías Económicas de la Política; en particular, del Enfoque Principal-Agente y del Enfoque de la Elección Pública para entender el fenómeno burocrático, las tensiones que lo atraviesan, y las alternativas para superarlas (Przeworski, 1998; Buchanan, 1988; Fleury, 2001). Individualismo metodológico, elección racional, y la política como resultado del intercambio de políticas por votos, constituyen el núcleo interconectado de teorías que operan como supuestos de estos desarrollos teóricos, que describen a las burocracias como maximizadoras de recursos y de su independencia del control de los políticos electos y de los ciudadanos; c) Paradójicamente o no en función de los ítems a y b, se han multiplicado las voces que invitan a redescubrir la burocracia (Olsen, 2005), a explorar “la política” de la burocracia (Peters, 1999; Bresser-Pereira, 2005), y su participación en el ciclo de políticas públicas (“Contra lo que

suele pensarse, la burocracia pública puede ser un factor benéfico para la sociedad...”; Peters, 1999).

b. la Teoría de la Organización en la Administración Pública. Siguiendo a Michael Harmon y Richard Mayer, “[...] la Teoría de las Organizaciones es el conjunto de conocimientos que explica cómo y por qué los individuos actúan tal como actúan en los medios organizacionales” (Harmon y Mayer, 1999: 33). Dichos conocimientos fueron, en particular a partir de la segunda posguerra, desarrollos surgidos en el ámbito de la Sociología de las Organizaciones, las Ciencias del Management y de la Administración de Negocios. Su utilidad para el estudio de las organizaciones públicas no es despreciable. Sin embargo, es imperioso contextualizar “lo público de las organizaciones públicas”, para producir ese “puente entre las teorías corporativas privadas y públicas” del que nos habla Barry Bozeman en “Todas las Organizaciones son públicas” (Bozeman, 1998: 31). El trabajo de Harmon y Mayer es el más completo y acabado esfuerzo por delimitar y describir el triple contexto decisorio, organizacional y normativo que distingue a la Administración Pública de la Administración Privada, y que hace posible la adaptación de ciertos desarrollos de la segunda a la primera.

Esta conflictiva forma de concebir semejanzas y diferencias entre organizaciones públicas y privadas es constitutiva del campo de estudios que nos ocupa. Los intentos por suavizar sus diferencias y enfatizar sus semejanzas están también presentes en la afirmación wilsoniana “La Administración es un campo de negocios” (Wilson, 1887). En efecto, intentos del estilo ocuparon (y preocuparon) a Dwight Waldo. Acudió a Paul Appleby (*Big Government*, de 1945) y a Ludwig Von Mises (*Bureaucracy*, aparecido en 1944) para sostener entre ambos un contrapunto imaginario y así poner de manifiesto que existen muchas semejanzas entre ambas y nadie podría negarlo; pero que las diferencias son las decisivas (Waldo, 1967: 68-82).

Más recientemente, los últimos esfuerzos reformistas (a los que nos dedicaremos a continuación), fraguados en las recomendaciones del *National Performance Review* (Al Gore, 1994), en el movimiento de *reinención del Gobierno* (Osborne y Gaebler, 1994), y la Nueva Gestión Pública fundamentalmente, han hecho posible una nueva primavera para las

perspectivas esenciales, que se asientan en la orilla opuesta: en las decisivas semejanzas entre los distintos medios organizacionales (Villanueva, 1979), y que se inspiran en el éxito de las corporaciones privadas para reformar las organizaciones públicas. Aunque estas reformas admiten una cierta relación filial en enfoques *pos-burocráticos* aunque con matices (López, 2002), lo cierto es que su éxito es aún de dudosa (o al menos muy despa-reja) constatación en América Latina (Oszlak, 1999; Bozzo y López, 1999; Dussauge Laguna, 2009).

c. Las reformas Administrativas de las organizaciones públicas. Es posible hacer una primera distinción entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa. La primera alude al ¿qué? de la división del trabajo entre Estado, Sociedad y Mercado. La segunda, alude al ¿cómo? de lo que el Estado hace. En un trabajo reciente, Oscar Oszlak señala: “La historia del siglo XX recoge innumerables experiencias de intentos de reforma estatal en gran escala, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo —como se dice tradicionalmente— de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como *reformas administrativas*, expresión mucho más precisa para referirse al tipo de cambios impulsados bajo su advocación” (Oszlak, 1999: 82-83).

Ese trabajo es exitoso en señalar en primer lugar, el conjunto nutrido de trabajos existentes sobre casos nacionales, y estudios comparados sobre la materia, así como los esfuerzos institucionales exitosos por proveer ámbitos de estudio, pero también de formación, de los altos cargos de la Administración Pública en Venezuela, México, Perú, Brasil, Argentina, entre otros. En segundo, por qué en opinión del autor, las últimas reformas encaradas durante las décadas de 1980 y 1990 presentan diferencias con aquellas primeras (a las que reúne en lo que denomina “La prehistoria de la Reforma”; Oszlak, 1999: 83 y ss.).

De alguna manera, en la agenda de problematización e investigación que se reseñó líneas arriba a partir del texto “Clásicos de la Administración Pública”, se sigue el conjunto de cuestiones abordadas en el marco de aquellos arrebatos reformistas: Servicio Civil, Presupuesto, Técnicas de manejo de Personal, Ética Pública, por mencionar solo algunos. Sigue Oszlak:

Los anuncios periódicos de reformas masivas pueden ser observados como hitos o promontorios, como momentos de condensación y aceleración, a lo largo de un proceso de cambio lento y creciente. Más allá de sus impactos y consecuencias inmediatas, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del Estado. Al respecto, March y Olsen, luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en Estados Unidos durante buena parte del siglo, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia, y afirman en tal sentido que un presidente podría ser criticado más por lo que no dice que por lo que no hace en esta materia (*op. cit.*: 83).

En época más recientes, los desafíos de la Reforma Administrativa han estado más relacionados con:

- i. la implementación de la Nueva Gestión Pública (noción esta que, como es habitual en el campo de las ciencias sociales, admite problematizaciones y usos muy divergentes; véanse Cad, 1998; López, 2002; Pollit y Bouckaert, 2002; Aguilar Villanueva, 2006; Felcman y Blutman, 2011; Abal Medina y Cao, 2012).
- ii. los desafíos de la Gobernabilidad democrática, con especial énfasis en América Latina (en particular, por referencia a un tipo de acuerdo básico, respecto del rol del Estado y sus políticas públicas estratégicas, que conforma junto a otros acuerdos lo que A. Camou denomina un “paradigma de gobernabilidad”; Camou, 2001: 11; también Bresser-Pereira, 1998).
- iii. los nuevos modelos de gestión más horizontales y cooperativos, con foco en el concepto de la Gobernanza (Bresser-Pereira, 1998; Mayntz, 2001; Aguilar Villanueva, 2006; Domínguez y Shifter, 2008).
- iv. la democratización del Estado y la Administración Pública (Fleury, 2001; Cunill Grau, 2005; Fuentes *et al.*, 2009).

Estas discusiones lejos están de cerrarse; por el contrario, constituyen aún una muy productiva agenda de investigación que vincula los estudios sobre la Administración Pública con las preocupaciones sobre la calidad

de la democracia (O'Donnell, 1994; O'Donnell *et al.*, 2003; Munck, 2004; Morlino, 2007; Alcántara Sáez, 2008), y más recientemente, con la noción de Gobierno Abierto (Calderón y Lorenzo, 2010; Oszlak, 2012).

Administración y Políticas Públicas

a. Los estudios sobre políticas públicas. Se señalaba en el comienzo de este trabajo, que en torno de la noción de política pública, se re-significa la Administración Pública a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. ¿Pero qué entender por Política Pública en este contexto? Aunque en ocasiones se utilizan indistintamente, política pública no es sinónimo del proceso o ciclo de políticas; este último es simplemente una construcción analítica (la más influyente desde mediados del siglo pasado hasta al menos la década de 1980), que nos permite acercarnos al estudio o la comprensión de aquella (Aguilar Villanueva, 1993). Empecemos por el segundo.

a.1. El proceso de políticas. Las Ciencias de las Políticas Públicas⁹, si tal empresa existe como tal, es un producto estadounidense de la inmediata segunda posguerra (Subirats, 1989: 11; Aguilar Villanueva, 1992). Estos estudios, en permanente evolución desde aquel entonces, se han transformado por derecho propio en un área o campo especializado de la Ciencia Política (Henry, 1999; Meny y Thoenig, 1992). “Es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve en etapas... La noción de *policy process* es un dispositivo propiamente analítico... No obstante los diversos cortes analíticos, y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de la política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de

⁹ Podemos considerar las ciencias políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (Lasswell, 1951: 14; en Aguilar Villanueva, 1992: 47).

los deseados, y en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido” (Villanueva; 1993: 15-16).

Dos grandes tendencias para el análisis de la política pública se impusieron durante fines de la década de 1950 y durante la de 1960: los asentados en las formulaciones del análisis costo beneficio y el supuesto racional de la conducta humana por un lado, y el incrementalismo, que constituyó una reacción al primero, basado en la noción de racionalidad limitada de Simon. El referente del primer modelo era un director de la RAND Corporation, Edward Quade; el referente del segundo modelo, Charles Lindblom (Aguilar Villanueva, 1992: 43 y ss.).

A partir de 1970, se produce un interés creciente por la evaluación de políticas en los Estados Unidos (Nagel, 1999: 542). Ese interés, inicialmente espoleado por distintos factores (la movilización social de la década del 60', la creciente desconfianza en las instituciones públicas de los países desarrollados, el agotamiento de una forma de intervención propia de los estados *activistas*, la crisis del capitalismo global, que se expresaba en inflación persistente, aumento del desempleo, y caída de la rentabilidad empresarial), marcará la agenda de los estudios sobre políticas públicas de las décadas de 1980 y 1990, siendo los Sistemas Nacionales de Evaluación el objeto de estudio más ambicioso (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2007).

Los hallazgos de los primeros estudios con foco en la evaluación, pusieron cara a cara las distancias existentes entre la iniciación de la política (definición de problemas, formulación de los objetivos, análisis de alternativas y decisión) y los resultados obtenidos. En busca de aprendizajes para acortarlas, se hicieron necesarios los estudios sobre la implementación de políticas (Aguilar Villanueva, 1993: 18). Representativo de esta época es el trabajo de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (*Implementation. How Big Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, de 1984). Finalmente, los procesos de redimensionamiento y actualización del rol del Estado, pusieron a las políticas públicas nuevamente en el centro de las discusiones, y el diseño (a la luz de las elaboraciones de la Nueva Gestión Pública), se transformó en el nuevo foco de atención de los académicos y practicantes (Aguilar Villanueva, 1993: 19).

Si bien es cierto que hasta mediados de la década de 1980, el marco que más influyó en la comprensión del proceso de las políticas públicas

(en particular en los Estados Unidos) fue “[...] la heurística por etapas, o lo que Nakamura (1987) denominó el enfoque de libro de texto [...], a partir de fines de la década de 1980 la heurística por etapas fue sometida a varias críticas devastadoras (Nakamura, 1987; Sabatier, 1991; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)” (Sabatier, 2010: 9). De acuerdo a él, los marcos teóricos del proceso de políticas más prometedores, desarrollados en los últimos veinte años, serían: el neo-institucionalismo de la elección racional (Elinor Ostrom, Terry Moe, Kenneth Shepsle), el enfoque de las Corrientes múltiples (John Kingdon) sobre la base del enfoque del “cesto de basura”, el Marco del Equilibrio interrumpido (Frank Baumgartner, Brian Jones, James True), el Marco de las Coaliciones Promotoras (Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith), el Marco de la difusión de políticas (Frances Berry y William Berry), el Embudo de la causalidad y otros marcos de estudios comparativos (Ira Sharkansky, William Blomquist).

a.2. En torno del concepto de políticas (lo que inglés denominamos *policy*, diferente de *politics*), Luis F. Aguilar Villanueva señala que el debate central se da respecto de la construcción descriptiva o teórica de la definición del concepto. “En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política” (Aguilar Villanueva, 1992: 21 y ss.).

Inicialmente, y en un plano muy general, el estudio de las políticas públicas nos permite acercarnos a la acción gubernamental, al Estado en acción (Meny y Thoenig, 1992: 265-267). Una perspectiva esencialmente politológica sobre un objeto que ha capturado el interés de economistas, sociólogos, antropólogos, administradores de negocios, abogados, trabajadores sociales, ingenieros, etc., no divorcia el estudio del Estado y su accionar, del conjunto de los fenómenos políticos y sociales centrales en una sociedad; antes bien, reconoce en el Estado y la acción gubernamental una vía de entrada al conocimiento de sus condensaciones. Política Pública no es más que “[...] el programa de acción de una autoridad pública” (ídem: 11).

Programa de acción que como todo fenómeno social, no tiene lugar en el vacío; es a la vez efecto y causa de las relaciones entre quienes

actúan en nombre del Estado y quienes animan la vida social en un tiempo y un lugar. Con ello queremos implicar a los agentes que conforman el todo social, sus valores y concepciones sobre el ambiente que los rodea (y los marcos mentales con los que descifran el medio), sus objetivos y agendas, sus dotaciones de recursos y estrategias, y las reglas que ordenan el proceso (formales, como la Constitución Nacional, el Sistema Electoral, la Ley de Presupuesto; pero también informales, como las que gobiernan las relaciones en el marco de una *policy network*, o en el de los acuerdos legislativos).

El paso del tiempo no ha podido hacer mella en la definición clara, concisa, ciertamente operativa, provista por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en uno de sus trabajos colaborativos más celebrados, producido en las *catacumbas*: políticas estatales son las tomas de posición de los organismos estatales ante cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 2007). El cuestionamiento a los modelos disponibles, y la estrategia de investigación de las políticas estatales que en dicho trabajo modelan, aún hoy tienen plena vigencia. Vale apuntar, finalmente, que prefieren hablar de políticas estatales, y no de políticas públicas, siguiendo la recomendación que Adam Przeworski hiciera en 1976, al comentar la primera presentación del trabajo en Buenos Aires (hecho este que consta en la primera referencia al pie).

Es más o menos aceptado hoy reconocer que en torno de las políticas públicas es posible identificar un número muy elevado de actores con interés en lo que se discute (o en lo que no se debería discutir) (Sabatier, 2010), que se ubican a lo largo de todo el proceso (participando de la problematización de la cuestión, modelando alternativas, obstaculizando ciertos cursos de acción y habilitando o promoviendo otros, cuando no en la misma implementación y evaluación). Pero también, que el proceso decisorio se produce menos en condiciones de racionalidad limitada, y cada vez más condicionados por el compromiso y la negociación (cuando no signado por el encuentro casual de respuestas y recursos que buscan problemas), y en el que se descuenta el cruce de lógicas y racionalidades, en contextos organizacionales de creciente complejidad (Subirats, 1989). De allí que el Estado no se comporte (no podría) como un actor unívoco y homogéneo.

La política de la Administración Pública: Política, Administración y Técnica

La política de las políticas públicas es un antiguo objeto que ha despertado un renovado interés en los últimos años; en particular, el papel de las burocracias en el proceso de políticas (Medellín Torres, 2004; BID, 2006; Stein y Tomassi, 2006). “Uno de los temas centrales de *La política de la burocracia* es precisamente la consideración de la burocracia como un actor político y su relación con otros actores, como los políticos electos, así como las posibilidades de control de la primera por los segundos” (Peters, 1999).

La política de la administración fue tempranamente problematizada, como se ha señalado, por la ortodoxia del pensamiento administrativo (Guerrero, 2001). Para este *sentido común* de fines del siglo XIX y principios del siglo pasado en los Estados Unidos, la valoración de sus rasgos previos a la Reforma del Servicio Civil era muy negativa. No había lugar para la política (facciosa) en la Administración. Si a la Política competía la elaboración de los planes generales del Estado y el Gobierno, a la Administración le estaba reservado la selección de los medios específicos (Wilson, 1887). Los compañeros de Wilson en el movimiento progresista irían más allá, distinguiendo las funciones de decisión (política) y de ejecución (administración). Y hemos visto ya que esta forma de concebir la relación entre política y administración goza de buena salud.

La neutralidad respecto de valores del funcionario público deseable, era considerada el espejo de la neutralidad científica de los publiadministrativistas de principios de siglo, que pretendieron descubrir los principios generales de la Administración (Guerrero, 2001). Ciertamente, la política burocrática fue una preocupación del propio Weber, y la razón privilegiada por sus exégetas para entender por qué la burocracia tuvo en su pensamiento esa consideración dual (Weber, 2002). Pero el problema puede ser formulado en términos analíticos como sigue: “El Estado fundamenta la legitimidad de su autoridad en el universalismo [...] Sin embargo, bajo el régimen democrático aquellos que dirigen el Estado son reclutados como producto de elecciones partidarias [...] La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. No debe ser autónoma. Pero aquellos que toman las decisiones desean utilizar a la burocracia con fines partidarios. Esta situación expone a las burocracias a presiones contradictorias [...] Idealmente, lo

que uno desearía sería que la burocracia implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios” (Przeworski, 2005: 195-197).

Przeworski reconoce que muchas veces es difícil determinar cuál es el interés del gobierno (si general o partidario). Pero también es cierto que las burocracias desarrollan intereses, y actúan en consecuencia. Esta idea ha sido central en la problematización de la autonomía del Estado (Mann, 2007). Desde otras perspectivas teóricas de filiación estructuralista, sobre el particular han existido en el último tercio del siglo pasado, un conjunto muy variado de contribuciones. Pero en particular, conviene destacar el reclamo de Holloway por constituir una Teoría Marxista de la Administración Pública: esta era una necesidad concreta emanada de la lucha de clases, que con la ampliación del Estado Social, se había desplazado desde la fábrica hacia las oficinas estatales (Holloway, 1982).

Pero la cuestión sobre la Política y la Administración no se agotan en la política burocrática. En el campo de estudios de la Administración Pública, se ha señalado ya, ha sido recurrente la intentona de hacer pivotear entre ambas a la razón técnica especializada. En la tradición anglosajona, esta cuestión ha sido fuertemente influenciada por los desarrollos de John Dewey, y las contribuciones decisivas de Max Weber y Karl Popper (Aguilar Villanueva, 1992: 37). En nuestra región, fue fundamentalmente a partir de las décadas de 1950 y 1960, en torno las preocupaciones por el desarrollo y la modernización (Camou, 1997), que la técnica (el saber) fue con cierta recurrencia la espada de Damocles que pendía sobre las cabezas de la política (meramente especulativa, y *naturalmente* espuria y/o ineficaz). La *ficción* de la representación política ha hecho lo suyo, al imponer en sus orígenes (o dejar que se impusiera) la imagen de una sabiduría o cualidad superior de los políticos sobre la sociedad o los grupos a los que representan. La inestabilidad político-económica (en los países en desarrollo, pero también en los desarrollados) y en particular la complejidad de las causas de los procesos de crisis económica que se agudizan en el siglo pasado, gatillando tensiones político-institucionales de diverso orden y a los cuatro vientos, han generado condiciones para que ciertos discursos aspiraran a imponer la supremacía de la racionalidad técnica (especial más no exclusivamente la económica) sobre la política.

En las décadas de 1960 y 1970 problematizamos la Tecnocracia, y en particular, sus vínculos con los regímenes burocrático-autoritarios; en la década de 1980 y 1990, fértiles en programas de reformas del Estado y la Administración Pública, desempolvamos aquellos estudios de Meynaud, o Putnam, recordando el llamado de atención que hacían sobre las dudosas bases democráticas de estos planteos y sus cultores. Conviene recordar que “Los estudios sobre la dinámica institucional de los saberes especializados han comenzado a poner de manifiesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión *técnica* importante conlleva –constitutivamente unida a ella– cuestiones de *política*; y parejamente, cualquier cuestión *política* relevante –o donde converjan intereses de alguna entidad– implica la resolución de importantes cuestiones *técnicas*. De este modo, cuestiones *técnicas* y cuestiones *políticas* son como dos puntas de un mismo ovillo” (Camou, 1997: 11).

Para tener un panorama integral de esta cuestión central en los estudios del campo, acudimos a Alí Farazmand, que en su nuevo *Bureaucracy and Administration* (2009, editado en el pasado como *Handbook of Bureaucracy*), sostiene que existen al menos cinco perspectivas desde las cuales puede ser entendida “la política burocrática”: a) la política de la burocracia, en la que como cuerpo se vislumbra su participación en el proceso decisorio, en el proceso presupuestario, como *military ruler*; desde esta perspectiva, que engloba enfoques muy disímiles en su interior, el llamado siempre es a *controlar la burocracia*; b) la economía política de la burocracia, en el sentido de su actuación al servicio de grupos, sectores, o clases; c) una tercer perspectiva, pone el acento en la capacidad distintiva de proveer servicios administrativos de la burocracia, y a las medidas de eficacia, eficiencia, tiempos de entrega, calidad de las prestaciones, que hacen a su *reputación* como actor clave en el desarrollo de la sociedad; d) una mirada también relacionada con la economía política de la burocracia, enfatiza el rol de aquella en *la preservación y la mejora* del sistema social en el que está inserta (y se señala que una burocracia fuertemente involucrada en esta tarea, resulta desbalanceada respecto de sus funciones esencialmente administrativas, a las que refiere la anterior); una quinta y última, dirige su atención a los procesos de politización y burocratización de la política, la sociedad, y obviamente, del gobierno y la burocracia, en general asociados a la búsqueda por imponer, mantener y reproducir cier-

tos valores en la burocracia, y en los actores que lidian cotidianamente con ella (Faraz-Arazmand, 2009: 7-9).

Debates contemporáneos sobre la administración pública en la producción académica argentina

Un contexto posible

En nuestro país, es tardía la aparición de los estudios sobre Estado, Administración Pública y Políticas Públicas, de acuerdo al nombre que habitualmente el área *temática* recibe en Congresos y Reuniones Científicas. Según un trabajo reciente: “[...] la administración pública aparece en el horizonte académico [argentino] como un sub-campo de especialización de la ciencia política. A partir de la década de 1980 y fuertemente en la de 1990 comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo” (Agoff, 2003: 1, en Bulcourf y Cardozo, 2011: 9).

En 1997, en un trabajo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD, Oscar Oszlak realiza un descarnado balance:

Hasta la fecha, el campo de estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas no ha adquirido, en la Argentina, un perfil y un estatus académico definidos. El número de contribuciones científicas realmente significativas es reducido. Junto a informes de investigación propiamente dichos, conviven en el área trabajos técnicos que no necesariamente se ajustan a criterios académicos generalmente aceptados. Por otra parte, la índole misma de este campo de estudios ha contribuido a desdibujar el perfil de los aportes científicos. Como es bien sabido, el Estado y sus políticas son más un objeto de estudio que una disciplina académica diferenciada. Al esclarecimiento del rol, organización y comportamiento estatales contribuyen ciencias y profesiones muy diversas, que poseen paradigmas, estándares académicos o técnicos, metodologías y criterios de evaluación también diferentes. Los trabajos han sido encarados desde la ciencia política, la economía, la administración, la sociología organizacional, la psicología social o la historia, para citar únicamente las principales disciplinas asociadas al área (Oszlak, 1997).

Veremos a continuación si este panorama ha cambiado o no significativamente en los últimos 15 años; o si por el contrario, sus rasgos distintivos se mantienen invariantes. Muy brevemente se reseñarán algunos hitos en el proceso de institucionalización de los estudios sobre la Administración Pública en nuestro país, que podrían contribuir a contextualizar la producción en el campo en nuestro país.

a. De la década de 1950 a la de 1970. El origen y desarrollo de los estudios sobre la Administración Pública y las Políticas Públicas difícilmente puede ser distinguido de los estudios de la Ciencia Política “en sentido estricto”, al decir de Bobbio (Bobbio y Mateucci, 1983). La Ciencia Política antes de la última recuperación democrática, era esencialmente una disciplina que paulatinamente intentaba desembarazarse de la matriz jurídica, histórica y filosófica que los había inspirado desde sus orígenes (Pinto, 2006). Se destaca en este período la creación en 1952 de la Carrera de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Cuyo. A mediados de la década de 1960, el foco de los estudios de la disciplina madre, se traslada desde el deber ser “[...] a la identificación y causas de lo que efectivamente es, o pasa [...] significa una ruptura con las visiones formalistas del análisis político (Acuña, 2000).

Los ámbitos por excelencia de este esfuerzo se encontraban, por un lado, en la Universidad del Salvador (donde la carrera de Ciencia Política es fundada en 1956, y en 1972 se crea una Licenciatura en Administración Pública, que sería dirigida por Oscar Oszlak hasta 1974); y en los institutos privados, como el Instituto Di Tella (creado en 1958) y el Instituto de Desarrollo Económico (IDES). A ello se sumaba el apoyo de fundaciones extranjeras a investigaciones (Acuña, 2000; Leiras, Abal Medina y D’Alessandro, 2005).

Mientras los estudios políticos pretendieron vincular los procesos nacionales con dinámicas estructurales e internacionales, la violencia política se agudizaba a mediados de la década de 1970. El espacio para publicar se reducía a la revista *Desarrollo Económico*, editada por el IDES (Bulcourn y D’Alessandro, 2006). Tras el golpe de Estado de 1976, el Centro de Estudios sobre el Estado y la Sociedad (el CEDES), el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y el Centro de Investigaciones sobre Administración Pública (CIAP, afiliado al Instituto Di Tella) fueron algunos de los

espacios que constituyeron un refugio para la producción, en particular sobre los temas del Estado y la Administración Pública. Destacan, en este período, los esfuerzos editoriales por publicar en idioma español, y asegurar su circulación en el país, de Paidós y Eudeba, lo que constituyó *la revolución editorial Argentina* en Ciencia Política (Bulcourn y D'Alessandro, 2006).

Un impulso adicional a los estudios sobre la administración pública vendría del exterior. Cuestión esta que debe ser leída en contexto: durante los años setenta, la mayoría de los países de la región vivían bajo dictaduras de distinto cuño.¹⁰ En 1960, la formación del Comparative Administration Group (CAG), bajo el liderazgo de Fred Riggs y el apoyo de la Fundación Ford, y sus trabajos con foco en la administración para el desarrollo (Loveman, 1976), financiaría no pocas investigaciones en América Latina, hechas por latinoamericanos. Al respecto, Oszlak señala “[...] en los años sesenta, tenían gran difusión los volúmenes editados por McGraw-Hill a través de su serie de *Comparative Politics*, en tanto que el Comparative Administration Group dominaba los estudios sobre burocracia estatal en el Tercer Mundo, intentando explicar los factores determinantes del desarrollo y la modernización” (Oszlak, 2014: 11). A ello le sigue en 1962 la creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de la CEPAL, con el propósito de asistir a los gobiernos de ambas regiones en la mejora de la organización y la gestión lo público.

En 1972, por iniciativa de los gobiernos de Venezuela, Perú y México, se crea el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que ha tenido crecientemente influencia en la circulación de ideas y experiencias en el continente (en particular, en las últimas dos décadas). No solo a partir de la realización periódica de sus Congresos Internacionales sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, sino

¹⁰ “Incluso ciertas democracias formalmente existentes, se hallaban bajo la tutela de las fuerzas armadas, como ocurría en varios países centroamericanos que experimentaban breves interregnos de aparente democracia, seguidos por golpes militares. Solo Costa Rica, Colombia, Venezuela y México sobrevivían como islas democráticas dentro de una región que prácticamente, había clausurado el acto electoral como mecanismo normal de acceso al gobierno” (Oszlak, 2014: 2). El propio Oszlak se pregunta en una nota al pie por la naturaleza democrática de los Gobiernos del PRI en México.

a partir de sus publicaciones, y de las contribuciones que su Consejo Científico ha realizado al desarrollo del pensamiento administrativo latinoamericano.

Y aunque su importancia aumentaría exponencialmente en la década siguiente como ámbito de formación de posgrado y centro de investigación, merece también aquí una mención la creación en 1974 (y puesta en marcha en 1975) de una unidad académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que se constituyó “además un centro de resistencia a las dictaduras regionales, constituyendo una voz de lucha contra los autoritarismos”, según reza su sitio oficial. En 1992 se transformaría en Sede Argentina, según consta en el acuerdo.¹¹

b. De la década de 1980 a nuestros días. Tras la recuperación de la Democracia en 1983, la apertura o reapertura de carreras de Ciencia Política, algunas de las cuales ya incluían las orientaciones (o *terminalidades*) en Administración Pública, fueron la sede de los estudios sobre nuestro pasado reciente, y sobre las promesas de futuro. Algunas iniciativas del Gobierno de Alfonsín, tales como la revitalización del Instituto Nacional de Administración Pública (creado por Ley N° 20.173/1973) y la creación del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, reavivaron el interés de académicos y centros especializados de estudios por comprender las continuidades y rupturas que eran apreciables en la Administración Pública pos-dictadura. La creación de la Sociedad Argentina de Análisis Político en 1982, y la realización del XV Congreso Internacional de Ciencia Política de la IPSA (International Political Science Association) en 1991, constituyen dos hitos del período (Leiras, Abal Medina, D’Alessandro, 2005).

En el plano específico del campo, las primeras carreras con orientación en Administración Pública (a excepción de la mencionada en la Universidad Nacional de Cuyo) son de mediados de la década de 1980, y surgen con fuerza a partir de la década de 1990 (Bulcourn y Cardozo, 2011), década a partir de la cual se crean (y en buena medida aún se sostienen) los estudios de posgrado en el campo. En ese marco, en 1985 se destaca la creación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP),

¹¹ Disponible en <http://www.flacso.org/secretaria-general/normativa-y-reglamentos>.

como unidad académica dependiente del Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba, con la finalidad de impulsar el avance de la Administración Pública en el ámbito universitario, a través de la organización de actividades y reuniones científicas, y la formación de recursos humanos especializados. Un año más tarde, la suma de voluntades y apoyos institucionales de distintos organismos del Estado (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET–, el INAP, y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires) permite lanzar el Programa de Posgrado en Administración Pública, que dará lugar a la Maestría en Administración Pública de la UBA.

Ya en la década de 1990, las carreras de Ciencia Política o de Administración Pública (cuando no de Ciencia Política y Administración Pública) crecen muy rápidamente en número, con fuerte presencia en el Conurbano bonaerense, y en el interior del país. Otro tanto sucede con los centros y programas de investigación, estimulados en parte por el acelerado y drástico proceso de Reforma del Estado y de Reformas Administrativas encarados por el Gobierno Nacional con autorización del Congreso en la primera mitad de la década de 1990. Y el rápido crecimiento de carreras de grado de inicios de la década, se replicará entre finales de la misma e inicios del nuevo siglo en el nivel de posgrado, en el área de Administración y Políticas Públicas (Bulcourn y Cardozo, 2011: 11).

Los lugares de encuentro por excelencia de los interesados en la materia son los Congresos Nacionales de la SAAP y de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP), que desde 1995 y 2001 respectivamente organizan con frecuencia bienal. Con foco en temas de la Administración de Gobiernos Locales, otro punto de encuentro son los Congresos de la Redmuni, creada en 1998 por iniciativa de la Dirección de Investigaciones del INAP y centros de estudios (universitarios y no universitarios) de todo el país.

La producción argentina contemporánea.

A pesar de la comisión de innumerables injusticias cometidas en función del espacio disponible, la breve contextualización que precede a este apartado se imponía como marco para una revisión de la producción con-

temporánea en nuestro país de los estudios sobre la Administración Pública. Aunque este apartado se concentra en la producción entre 2000 y 2012, hará algunas referencias cuando corresponda, a trabajos producidos con anterioridad, o más próximos en el tiempo.

Una primera consideración que debe realizarse es que los estudios sobre los ejes *La Organización del Estado y su Reforma*, y *Administración y Políticas Públicas*, han capturado en la producción reciente más atención que los ejes *Teoría de la Administración Pública* y *La Política de la Administración Pública*.

Respecto del primero, Las Reformas del Estado (en los países desarrollados, y luego en la región) así como las Reformas Administrativas que le sucedieron, signaron las discusiones de las décadas de 1980 y la de 1990, dando lugar en la primer década del siglo XXI a la problematización sobre *la Modernización del Estado* (Pando, 2001; Andrieu, 2007; Asinelli *et al.*, 2008). El contexto global en que dichas transformaciones ocurren (Martín, 2003; Estévez, 2005), la deuda externa en el mundo en desarrollo y el papel de los organismos internacionales en la difusión de ideas y programas reformistas (Thwaites Rey, 1999; Camou, 1997), el programa de Reforma del Estado bajo la lupa (Zeller, 1997; Blutman, 1998; Orlansky, 2001), las Reformas Administrativas de la segunda mitad de la década de 1990 y la Nueva Gestión Pública (Oszlak, 1999; López, 2002;) y los efectos o impactos de unas y otras (Bozzo y López, 1999; Andrieu, 2001; Martin, 2003) constituyen algunos de los tópicos más frecuentemente trabajados.

También ha sido muy activa la producción en la línea de trabajo que aborda el factor humano en la organización del Estado: *el Servicio Civil*, su organización, propiedades, cultura, innovación y tecnologías, así como sus efectos sobre el desempeño (Bonifacio, 1995; Iacovello y Tomassi, 2002; Felcman, Blutman y Mendes Parnes, 2002; Ferraro, 2006; López y Zeller, 2006; Andrieu, 2007; Oszlak, 2009).

Respecto del segundo, los estudios sobre *el proceso de formulación de políticas públicas* han capturado una atención inusitada en los últimos veinte años, al punto de estar en el centro de la discusión principal en el campo. En efecto, entre aquellos trabajos que ponen el foco en *las capacidades del Estado* para implementar políticas (Cavarozzi, 2008; Tecco, 2008; Oszlak, 2005; Abal Medina y Nejamkis, 2002) y aquellos estudios sobre políticas sectoriales (Cueto y Guardamagna, 2012; Heredia,

2011), se eleva el debate que más o menos explícitamente mantienen, por un lado, aquellos académicos que consideran que son institucionales las causas del desempeño de nuestro Estado y los sucesivos gobiernos para lograr sus fines, así como institucionales son las innovaciones que debemos efectuar para superarlas (Scartascini, Spiller, Stein, y Tomassi, 2010); y por el otro, aquellos académicos que reconocen que las instituciones importan; pero enfatizan los límites de explicaciones basadas en última instancia en ellas, y argumentan a favor de explicaciones más sofisticadas del juego político en torno al proceso de políticas (Acuña, 2013; 2014a, 2014b).

Una segunda consideración, subsidiaria de aquella primera, es que se ha despertado un interés creciente por *los estudios subnacionales en el campo*, con ejes tanto en la Reforma y Modernización de los Estados Provinciales (Esteso y Cao, 2001; Lardone, 2003) como en *las políticas públicas* a nivel provincial (Bonfiglio y Nahon, 2007; Faletti, 2004) y los desafíos que enfrenta *la gestión de los gobiernos locales* (Cravacuore, 2005); adicionalmente, también en torno a *los problemas de coordinación entre niveles* (Acuña, Nogueira y Repetto, 2010; Rey, 2009).

A continuación entonces, se desarrollan estos argumentos, revisando críticamente una muestra de libros, artículos de revistas y ponencias en congresos, que permiten profundizar en estas discusiones. Por las razones antedichas, se presentan primero los estudios contemporáneos sobre la Organización del Estado y su Reforma, y Administración y Políticas Públicas. En un tercer apartado se vierten algunas consideraciones adicionales a la producción en torno a los ejes la Teoría de la Administración Pública, y la Política de la Administración Pública, incluyendo algunas referencias a los estudios comparados en el campo.

La Organización del Estado y su Reforma

a. Reformas. Si la primera mitad de la década de 1990 permitió problematizar en profundidad las transformaciones en el rol del Estado, a finales de esa década una porción importante de la producción del campo se concentró en las Reformas Administrativas que las sucedieron. Tres trabajos habían sido profusamente citados por los impulsores de las *Reformas*

de Segunda Generación, o “hacia adentro”: *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al Sector Público* (1994), de David Osborne y Ted Gaebler, que apareciera en 1992 en inglés; el *National Performance Review* (1993), informe presentado por Al Gore, vicepresidente de Bill Clinton, que se proponía transformar la Administración Federal para que cueste menos y funcione mejor, y que fue editado en castellano por Edamex, en 1994 también; y el Informe del Banco Mundial de 1997, denominado *El Estado en un mundo en transformación*, que haciendo foco sobre las fallas del mercado, y en la búsqueda de la equidad, se proponía replantear el papel del Estado.

Los ya citados textos de Oscar Oszlak y Bozzo y López, ambos aparecidos en 1999, constituyen ejemplos de estudios críticos sobre la segunda generación de Reformas. Oscar Oszlak escribe un año después un texto más comprensivo, con otro énfasis empírico, sobre una década de transformaciones, que denominó “El Mito del Estado Mínimo”, en el que se propone discutir, a partir de tres variables (dotación de personal, cantidad y composición del gasto público, y cantidad y naturaleza de los organismos de la APN), el *tenor* de las transformaciones efectivas, y las consecuencias que trajeron aparejadas para configurar una nueva división del trabajo entre Estado y Sociedad (Oszlak, 2000).

En línea con las preocupaciones por reflexionar sobre las transformaciones ocurridas durante la década de 1990, Dora Orlansky, Coordinadora del Programa Sector Público y Reforma del Estado del Instituto Gino Germani, publica en 2001 un Documento de Trabajo que reseña las principales cuestiones que formaron parte de la agenda de la reforma del sector público en la Argentina durante los años del menemismo (1989-1999). Las Reformas (del Sector Público o del Estado, expresiones que se usan indistintamente) admiten para la autora una primera división cronológica, con objetivos e instrumentos centrales que varían. Pero también admiten una segunda división: entre reformas “a tono con el consenso de Washington” y las que se denominan Segunda Reforma del Estado, con foco en la “reorganización administrativa” (Orlansky, 2001: 7). Con foco en las reformas “del sector público”, el trabajo identifica cinco etapas en que las mismas se desplegaron, con distintos objetivos, instrumentos, y resultados. Se exploran, a lo largo de la exposición, los vínculos entre crisis y estrategias de reforma; entre reforma y organizaciones gremiales; entre

New Public Management y Reformas Administrativas; y entre reformas en los sistemas de control y sus efectos. En palabras de la autora, los hallazgos del trabajo pueden resumirse de la siguiente manera:

Puede afirmarse que las reformas del sector público durante 1989-1999 tuvieron distinto ritmo y resultado diverso. Como es de esperar, de acuerdo con la lógica generalizada de los gobiernos electos, los cambios administrativos de mayor envergadura se produjeron durante la primera etapa; sus resultados fueron los más contundentes. Pero en la medida en que los procesos de reforma carecen de persistencia y continuidad, los efectos de las políticas se desbaratan. Es lo que fue ocurriendo en nuestro caso. Un destino *sisifeano* hizo retomar en 1996 el proyecto de reforma administrativa ya desvaído para entonces, nuevamente bajo el influjo de una crisis fiscal, como ocurrió en la primera etapa iniciada en 1989. En la práctica, esta *segunda* reforma del Estado significó la puesta en disponibilidad y el retiro de alrededor de 5.000 agentes con un programa de capacitación y reciclado hacia el sector privado, de cuya efectividad no es posible dar cuenta, excepto el beneficio económico que de él obtuvieron las firmas que se ocuparon de consultoría y capacitación. En contraste, se fue desarrollando al mismo tiempo una inédita variedad de modalidades de contratación individual, en programas y proyectos de fortalecimiento institucional, en estudios e investigación, etc. [...] Desde una visión más sistemática, y articulando las cinco etapas señaladas –1989, 1992, 1994, 1996, 1998– puede afirmarse que las reformas se caracterizan según dos tipos: las que tienden a la eficiencia y las que tienden a la transparencia (*accountability*) (Lane, 1996). Las primeras incluyen las típicas reformas de 1989, 1996 y 1998, cuyos objetivos de cambio estructural consistieron en la reducción de organismos y plantas, privatización, descentralización, etc., así como la redefinición de las condiciones laborales en el sector público. En cambio, otras reformas en las etapas cronológicamente intermedias, 1992 y 1994, apuntaron con mayor énfasis a las cuestiones de transparencia y control administrativo, generando novedosas instituciones y organismos –que sin embargo no garantizaron sino resultados dudosos–. Una mera aplicación ritual, más allá de la retórica triunfalista de la época (Orlansky, 2001: 42-43).

b. Reformas y Servicio Civil. De los balances insatisfactorios sobre las Reformas Administrativas recientes están hechos los reclamos de Clau-

dio Tecco, uno de los referentes del IFAAP (UNC). El punto de partida de su análisis son las Reformas del Estado que en América Latina tuvieron lugar durante la primera mitad de la década de 1990. Los resultados no han sido buenos: “Resulta más grave aún que las reformas del Estado que se implementaron en América Latina, fundadas en la crítica al modelo burocrático que supuestamente se debía superar, contribuyeron a debilitar las administraciones públicas e incluso a inhibir el desarrollo de un servicio civil profesional” (Tecco, 2008: 33). Sobre lo que quedó, los impulsores de las reformas prometieron una segunda generación, que “[...] ya no tendrían por objetivo la reducción del aparato del Estado y la redefinición de sus funciones, sino que estarían orientadas a devolver al sector público la eficiencia y la eficacia” (*op. cit.*: 34). Las Reformas Administrativas, inspiradas por el movimiento por la Reinención del Gobierno, tuvieron efectos muy adversos, entre los que destaca la desestructuración del aparato estatal, y la degradación del Servicio Civil. Queda entonces pendiente aún el desafío que estas reformas de *segunda generación* plantearon oportunamente. ¿Cómo mejorar las capacidades estatales de gestión?

Con foco en las transformaciones producidas en los regímenes de empleo público y las capacidades estatales derivadas, en 2002 Juan Manuel Abal Medina (h) y Facundo Nejamkis publican en la revista de la SAAP su “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”. El trabajo analiza los cambios en el régimen de empleo público a partir de la creación del Sistema Nacional para la Profesionalización Administrativa (SINAPA), creado por el Decreto PEN N° 993/1991, así como las restricciones y dificultades para su implementación. Los autores desarrollan la relación entre el régimen de empleo público de la APN y las capacidades estatales, que están determinadas por juegos políticos, que explican por qué el impacto de aquellas transformaciones se ve reducido. Entre ellas destacan las ideas del Estado como botín, presentes en los partidos políticos (que se refuerza a su vez con aquella otra de la tabla rasa, y una historia que comienza con cada asunción), la incompatibilidad de un régimen escalafonario en contextos de crisis fiscal, que reduce el peso de los incentivos (o los suspende), una cultura caracterizada por el clientelismo y la prebenda, el rol de los sindicatos, entre otros (Abal Medina y Nejamkis, 2002: 11-12). Y afirman que la realidad por la que atraviesa el aparato estatal argentino solo puede ser

modificada si se generan cambios culturales y consensos políticos en los que tienen un rol clave los partidos políticos, los sindicatos y los burócratas.

Una perspectiva diferente a las de Tecco, Abal Medina y Nejamkis adopta Agustín Ferraro, en su *Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina*, escrito durante su estancia en la Universidad de Salamanca, en 2006. El autor expone resultados de una investigación empírica que conciernen a la situación del servicio público federal argentino, diez años después de la reforma del servicio civil de 1991-1992 en la Argentina. El interés está puesto en determinar la influencia de los nuevos funcionarios de carrera en las decisiones de política pública, identificar las dificultades que tienen los designados políticos para trabajar con los funcionarios profesionales permanentes, y medir el impacto numérico del nuevo Servicio Civil de carrera sobre la estructura burocrática general. Pero para precisar el contraste señalado más arriba, el trabajo concibe que la reforma que instituye el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa estableció en la Argentina una verdadera burocracia profesional en el sentido clásico weberiano: “[...] es decir, una burocracia caracterizada por reclutamiento basado en el mérito, promoción interna, estabilidad de carrera y mejores salarios para los empleados públicos que se incorporaban al sistema. La reforma se llevó a cabo a escala relativamente masiva para países de América Latina, abarcando aproximadamente 30.000 puestos en la administración pública federal, los que quedaron sujetos a reglas que requieren concursos públicos para futuras designaciones” (Ferraro, 2006: 165).

Tres cuestiones merecen ser destacadas. En primer lugar, la pretensión de abordar el estudio de un fenómeno que interpela el centro de las preocupaciones del núcleo temático; más aún cuando hemos sido tributarios de una tradición que nos conminaba a estudiar organismos pre burocráticos por referencia al tipo ideal weberiano (Claudio Tecco juega con esa idea, Abal Medina y Nejamkis, a su modo, también). En segundo, porque el autor afirma que el servicio civil weberiano se crea a partir de una innovación institucional. Ciertamente, el propio autor no se queda con esa “transformación por decreto de la realidad”, sino que pretende sopesar el impacto real de la misma. En último lugar, porque constituye una detallada fotografía de un fenómeno generalmente poco estudiado en nuestros países, como es el

del gerenciamiento político del Estado (esa zona gris, y tan decisiva por su influencia, que se halla entre los funcionarios electos y el personal de carrera).

Para intentar contrastar con evidencia empírica cuánto y cómo se ha avanzado en la instauración de un servicio civil weberiano, el autor se propone analizar las relaciones entre ese nuevo servicio civil así definido, y los funcionarios electos, a fin de determinar el grado de participación y/o influencia de aquellos primeros en el proceso de Políticas Públicas. A los segundos los incluye en la categoría “gerenciamiento político de la Administración Federal Argentina” (Ferraro, 2006: 167), conformado por el presidente, vice, ministros y secretarios (123 funcionarios) de los que dependen los funcionarios de un *segundo nivel de gerenciamiento político*. El autor determina que para 2002, eran 366 funcionarios que desempeñan tareas no determinadas previamente (funcionarios también designados políticamente, pero *fuera de nivel*), como asistentes ejecutivos de un ministro, o como directores de agencias semi-autónomas. Finalmente, la categoría de asesores superiores (589 funcionarios) completan el personal de gerencia política, formando parte generalmente de gabinetes de ministros, secretarios o sub-secretarios (ibídem). Su contraparte son los altos cargos de la burocracia profesional de la Administración Pública Federal (APF): directores generales y directores nacionales, los máximos funcionarios de carrera, en un número que estima en 250 para el mismo período (ibídem).

Las preguntas que el trabajo pretende responder son entonces: ¿Cuánto acceso/comunicación/influencia tienen los funcionarios profesionales del servicio civil creado en el proceso de políticas? Y ¿qué peso tienen dentro de la APF? (¿cuántos son en comparación con los restantes integrantes de la misma? Así es que cuando aquella foto de *la zona gris* que se encuentra en las alturas de la APF *se pone en movimiento*, el autor identifica ciertos atributos que permiten observar el panorama con mayor detalle. En base a su trabajo, el autor afirma que “La estructura de niveles gerenciales descripta hasta ahora desalienta, en la Argentina, la participación de funcionarios de carrera en el proceso de toma de decisiones...” (Ferraro, 2006: 168). Una cuestión que merece ser tenida en cuenta, que aparece como hipótesis/supuesto (alternativamente) es la cuestión de la desconfianza de los funcionarios electos y los funcionarios de carrera. El trabajo destina una porción significativa a reseñar la experiencia reciente

(desde la recuperación democrática hasta la fecha de publicación), y las experiencias concretas inter-administraciones e intra-administraciones (y donde la desconfianza aparece como una constante en ambos tipos de casos). Falta de acceso y comunicación de las jerarquías de carrera por interposición de distintos niveles de asesores (de abajo hacia arriba), sumada a la falta de confianza de los políticos respecto de aquellos (de arriba hacia abajo), configura un panorama que desplaza la discusión desde las bondades del servicio civil profesionalizado hacia otros terrenos: “Los políticos argentinos no confían en los funcionarios públicos de carrera. Como se ha mostrado en la presente nota, más bien tratan de ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reduciéndolos paulatinamente en número (a menudo eligen las tres alternativas)” (Ferraro, 2006: 178).

El contraste entre esos tres trabajos (¿Las reformas implementadas en la década de 1990 han tenido, amén de sus intenciones, efectos anti o pro servicio civil meritocrático?) puede complejizarse, a partir del trabajo de Carlos Gómez Cárdenas, de la Universidad de San Martín. En su texto *Reformas Administrativas y sus marcos cognitivos. Entre el burocratismo, el post-burocratismo, la responsabilización o la hibridez*, publicado en 2011, el autor presenta una caracterización de los tres modelos de políticas de reformas administrativas que se implementaron en los países de América Latina: Weberianas, Gerenciales y de Responsabilización. Estos modelos de reformas respondieron a ciertos diagnósticos, metas y medidas administrativas específicas (Gómez Cárdenas, 2011: 69-70); y suponen marcos cognitivos diferenciados (y a veces contrapuestos) que orientaron la puesta en marcha de estas políticas en la región durante las últimas dos décadas. Cada marco cognitivo supone diferentes diagnósticos, metas, y medidas administrativas a implementar; y la tensión o enfrentamiento particular entre estos, ha traído como resultado una suerte de hibridez en la estructura cognitiva que orienta los actuales procesos de reforma administrativa del Estado (idem: 71).

c. La Administración Pública hoy. Un núcleo fuerte de la producción en el campo, que expresa aquella convivencia de referentes de distintas disciplinas, es aquel radicado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; y en particular, con asiento en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) al que pertenecen Isidoro Felcman, Gustavo Blutman, Horacio Cao (ex Director del Instituto Nacional de Admi-

nistración Pública), Patricia Catoira, Patricia Domenech, Alejandro Estévez, entre otros. En 2007, Cao, Blutman, Estévez y Mónica Iturburu, editaron *Introducción a la Administración Pública. Nación, provincias y municipios*. Un producto derivado de esa tarea es el artículo que Horacio Cao presenta en 2008. El trabajo pretende describir y caracterizar la situación actual de la Administración Pública Argentina en sus tres niveles. Dicha caracterización se hace necesaria si se acepta la premisa de que los países federales en las últimas décadas (y la Argentina no sería la excepción) estarían mutando desde un sistema dual de gestión pública (un nivel nacional, y un nivel sub-nacional que se desenvuelven independientemente) a uno denominado *federalismo cooperativo o coordinado*. A partir de dicha mutación, el autor entiende necesario proveer una perspectiva adecuada para el abordaje de la Administración Pública en un país federal; y en particular, para el caso argentino pos crisis de 2001-2002 (crisis social, económica, y político-institucional sin precedentes). Se sirve, para delinear el contorno de esta perspectiva, de ejes de análisis típicos para abordar la Administración Pública en un país federal: presupuesto, división de funciones entre niveles, estructura organizacional, empleo público y modelos de gestión. Provee, a partir del análisis de datos primarios, una adecuada caracterización de las relaciones entre los niveles local, estatal y federal.

Sin ser tampoco un trabajo de evaluación, pretende proveer evidencia para caracterizar un estado de cosas en lo relativo a la Administración Pública en los tres niveles arriba señalados. Ese estado de cosas emerge (y/o es en buena medida resultante) de las transformaciones producidas con posterioridad a la crisis de los años 2001-2002. Algunas de esas transformaciones son el Decreto N° 357/02 en el plano estructural (que aprueba el organigrama de la Administración Pública Nacional), la ampliación del esquema de retenciones a las exportaciones y las políticas de estímulo al crecimiento económico en el plano presupuestario; las modalidades de contratación y sistemas escalafonarios vigentes en el eje empleo público, y las transformaciones que las relaciones Nación-Provincia-Municipios han tenido en lo atinente a la implementación de políticas públicas, entre otras. Ejemplo de esto último es la contra-reforma educativa iniciada en 2003, ante el diagnóstico del “fracaso” de la que fuera impulsada a inicios de la década de 1990.

El supuesto implicado es que la Administración Pública en Argentina es, al menos en parte, el resultado de los procesos que hicieron posible el

paso de un federalismo dual a uno cooperativo, y de los sucesivos intentos de superar los desequilibrios fiscales que desde la década de 1970 impulsaron, entre otras medidas, políticas descentralizadoras. Lo que importa, en virtud de los propósitos del trabajo, son los efectos de dichos procesos. “Como consecuencia de los efectos combinados de la descentralización y el ajuste, se generó una nueva división del trabajo en el sector público, caracterizada por mantener en el ámbito nacional la gestión de fondos y el manejo financiero, situación que en la etapa estuvo representada emblemáticamente por el gasto provisional y de la deuda pública. Paralelamente, y como parte de la creciente forma “cooperativa” de la organización de la administración pública, la Nación se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa” (Cao, 2008: 3). Esta “nueva” división del trabajo se expresa en algunas variables significativas:

i) una asimetría creciente entre los gastos y los ingresos por niveles (vgr. la participación en los gastos del nivel federal equivalen al 50% del total, siendo que sus ingresos ascienden al 76%);

ii) una inversión del volumen de empleo público por niveles, respecto de 1975 (mientras que la proporción sobre el total que representaba en aquella época el empleo público en la APN era del 55%, a mediados de la década pasada superaba apenas el 15%; en idéntico período, el empleo público en las provincias pasó de representar el 25% a más del 65%; mientras tanto, el empleo a nivel municipal se mantuvo relativamente estable. A ello, se agrega que “[...] no solo hubo cambios en la participación relativa de cada ámbito de la administración pública; los procesos de ajuste fiscal, en particular los realizados a partir de mediados de los ’70 implicaron una importante reducción del empleo público como parte de la población económicamente activa (PEA)” (Cao, 2008: 6);

iii) las condiciones del empleo público (calidad, estabilidad, sistema de carrera, compensaciones) distan de ser las deseables: para el 35% del total del empleo público, “[...] fuera de un encuadre general, el ingreso a la Administración Pública ocurre por algún tipo de vinculación política, familiar o de amistad con funcionarios del ámbito nacional, provincial o municipal [...] muchos agentes que cumplen funciones políticas son designados en puestos que luego adquieren estabilidad, lo que impide que sean removidos por el nuevo gobierno” (Cao, 2008: 6).

Sin embargo, en los niveles iniciales y medios son condiciones muy favorables respecto de las que ofrecen las economías locales y regionales, y en particular, por razones de compensación y estabilidad: “[en la APN] De acuerdo a la modalidad de contratación, la preeminencia de los contratos permanentes por encima de los temporarios es clara, con más del 95%” (Cao, 2008: 14).

Durante el período bajo análisis (2000-2012) se han consolidado en nuestras universidades algunas áreas, departamentos o centros que han generado las condiciones apropiadas para la acumulación de conocimiento especializado, su difusión, y la realimentación de la función docente a partir del desarrollo de la investigación y la extensión. Aunque creado en la década anterior, desde 1997 el Centro Política y Gestión, dirigido por Cristina Díaz en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario desarrolla sostenidamente actividades de investigación, extensión, formación de recursos humanos y asistencia técnica (con énfasis en la gestión pública local). El Área de Administración Pública del Instituto del Conurbano (en la Universidad Nacional de General Sarmiento) ha sostenido también una intensa actividad en docencia, investigación y extensión. Entre su cuerpo docente se destacan Gustavo Badía (hoy en la Universidad Nacional de José C. Paz, como Secretario de Planeamiento), Fernando Isuani, Sergio Agoff, Adriana Rofman, Alejandro López Accotto.

Más aquí en el tiempo, hemos a la publicación de obras de significación que abordan la Administración Pública hoy, y que merecen ser destacadas aquí. En primer lugar, al texto que el grupo del CIAP ya mencionado, del que se desprende la ponencia de Horacio Cao (*Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias, Municipios*); una obra que presenta los caracteres salientes de la Administración Pública en su despliegue en un país federal, y sus rasgos y características salientes en los tres niveles.

La AAEAP ha publicado dos obras colectivas, que recogen ponencias presentadas en los Congresos Nacionales de Administración Pública. El primero, aparecido en 2009, lleva por título *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina Actual*, en el que escriben referentes como Carlos Vilas, Miguel Asensio, Hugo Dalbosco, Mercedes Iacovello, Pablo Bulcourf, Fabián Repetto, entre otros. El se-

gundo, aparecido en 2013, denominado *Reformas Administrativas y Políticas Públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*, en el que escriben, entre otros, Guillermo Schweinheim, Roberto Martínez Nogueira, Cristina Díaz, Ester Kaufman, y José A. Bonifacio.

Debe mencionarse también el texto dirigido por Mario Krieger, y publicado por Editorial ERREPAR, denominado *Estado y Administración Pública: Perspectivas para el estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública*, en el que colegas muy destacados en el campo como Adriana Azcorra, Pablo Blanco, Gustavo Blutman, José A. Bonifacio, Alicia Dellasanta, Isidoro Felcman, Guillermo Schweinheim (Presidente de la AAEAP) entre otros, abordan en distintos capítulos la actualidad de las relaciones entre Sociedad y Estado hoy, luego de las Reformas del Estado y las Reformas Administrativas, la Gobernabilidad Democrática, los Modelos de Gestión de lo público, y las Políticas Públicas e instrumentos que forman parte hoy del saber hacer acumulado por académicos y practicantes. En un trabajo como este, es indispensable referirse a dichos trabajos, que ponen de manifiesto el estado de las preocupaciones, intereses, enfoques y hallazgos de los principales referentes del campo.

Administración y Políticas Públicas

El cuadro que pinta Oscar Oszlak en 1997 sobre los estudios en torno al Estado y las Políticas Públicas ha cambiado de manera significativa desde entonces. Este reconocimiento no pretende sacralizar lo hecho; antes bien, estimar el avance realizado. Las reformas y sus efectos, como se ha señalado, pusieron en cuestión las capacidades del Estado (en los distintos niveles) para cumplir con sus fines. Hemos señalado ya que en torno a la Administración y las Políticas Públicas se han destacado los estudios que ponen el acento en las capacidades estatales, como aquellos que se enfocan en políticas sectoriales concretas (cuando todo ello no es abordado, separada o conjuntamente, en el nivel sub-nacional). Y que entre ellos, emerge un tercer y vital foco de atención: los determinantes del proceso de formulación de políticas. Daremos, inicialmente, cuenta de los dos primeros.

a. Políticas Públicas. La obra de Oscar Oszlak es una referencia ineludible en el campo. Con la impronta que comenzara a delinearse en la segunda mitad del texto *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Oszlak y O'Donnell, 2007), Oszlak publica en 2006 *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*. Un texto que por derecho propio también debería incluirse en la sección La política de la Administración Pública. En él, aborda desde una perspectiva que el autor define como teórica e histórica a la vez, a la Burocracia estatal en un doble sentido: como actor con poder político por un lado, y su desempeño (su eficacia y efectividad) en el proceso de políticas públicas (el grado de éxito en el logro de los objetivos políticos que son su razón de ser). El trabajo contiene algunas ya clásicas definiciones del autor sobre los conceptos clave que el trabajo problematiza: “Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace... Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado –percibido como un aparato institucional concreto– y el brazo ejecutor que implementa sus políticas”; o “Las políticas públicas son simplemente la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (i.e. la Legislatura, la Presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública” (Oszlak, 2006: 13-19).

Estas definiciones son entendidas, y puestas en juego, desde una perspectiva dinámica antes que estática en el trabajo. Desde los orígenes del proceso de formación de Estados nacionales hasta la actualidad, esta dinámica (que será descripta y ejemplificada en el punto siguiente) permite abordar un conjunto relativamente amplio de dimensiones abordadas en el núcleo temático: Estado y los fundamentos de su autoridad; las formas organizativas que hacen posible el desempeño de los organismos que forman su aparato; las reformas administrativas y del Estado, y el proceso de políticas públicas (entre los más relevantes). Ciertamente, esta perspectiva permite al lector advertir con claridad los vínculos destacados por el autor entre aquellos conceptos: si una burocracia es lo que hace, y las políticas públicas son secuencias de toma de posición sobre cuestiones problematizadas (cuyos efectos se reflejan en buena medida en dicha burocracia, creando nuevas agencias, dándoles funciones nuevas a unas existentes, o

eliminando agencias del aparato estatal), el estudio de las sucesivas agendas públicas y sus intentos de solución nos permiten entender la evolución concreta del aparato estatal de una comunidad política en un momento determinado; de la misma manera, el análisis de la estructura y funciones del aparato estatal en un momento determinado, puede acercarnos al conocimiento de las cuestiones que fueron contemporáneamente problematizadas por dicha comunidad (Oszlak, 2006: 21-22).

Una forma alternativa de ingresar a la temática es la elegida por Agustina Suaya, quién se pregunta ¿Quién define las Políticas Públicas? para problematizar la delegación legislativa en nuestro país. Luego de realizar una revisión crítica de la literatura sobre el tema con el objetivo de identificar cuáles son los incentivos que tienen los legisladores para otorgarle al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en ciertas áreas de política pública, con énfasis en el caso argentino (Suaya, 2009). Comprender los rasgos salientes de la delegación legislativa no es solo una manera de profundizar nuestro conocimiento sobre el proceso de políticas; es también una forma oblicua de acercarse al estudio de los sistemas políticos, y cómo en ellos funciona *de hecho* la división de poderes; y en última instancia, la relación entre política y administración.

En torno de las actuales preocupaciones en torno a la noción de políticas públicas, que a la vez dan cuenta de la centralidad del concepto para el campo, existe una expresión que ha capturado la atención del gran público. En torno a ella, Walter Cueto y Melina Guardamagna se preguntan en un trabajo reciente si en nuestro país existen Políticas de Estado, y problematizan las diferencias entre ese concepto y el de Políticas Públicas, por referencia a contribuciones académicas y no académicas. Contextualizando la discusión en una forma de entender la Democracia, y las relaciones democráticas entre Estado y Sociedad, afirman que “Las políticas de Estado constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción del Estado. Forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico de un gobierno. Es por ello que trascienden la temporalidad de la gestión de los gobiernos” (Cueto y Guardamagna, 2012: 22). E identifican como aspectos fundamentales la continuidad o carácter estructural y el consenso o la conflictividad del proceso.

Antes que responder la pregunta, el trabajo lo que hace es desmenuzarla; es un atajo del que se sirven para intentar asir un concepto rodeado de trampas. En definitiva, “Las políticas de Estado constituyen una reali-

dad dinámica y más aún en democracia, donde los acuerdos son el resultado de constantes debates entre las diversas fuerzas políticas y los actores sociales. En este sentido, los dos componentes centrales de una política de Estado serían el consenso y la continuidad, aunque no necesariamente se den de forma simultánea. De los dos, el más controversial es el consenso, que para algunos es contrario a los principios de una democracia plural, mientras que para otros el consenso en democracia es pensado como el resultado de un proceso de confrontación entre actores colectivos alentado por el Estado” (Cueto y Guardamagna, 2012: 24).

Las *políticas públicas sectoriales* han gozado de un creciente interés, especialmente a partir de 2002-2003, generándose algunos estudios y publicaciones de singular impacto. Carlos Acuña ha desarrollado algunas contribuciones sustantivas a lo largo de la década pasada a nuestra comprensión de las políticas sociales (Acuña y Repetto, 2001), las políticas de discapacidad (Acuña y Bulit Goñi, 2010), y la capacidad de los actores de la sociedad civil para incidir en el proceso de políticas (Acuña y Vacchieri, 2007). Luciano Andrenacci, coordinador de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de San Martín, ha desarrollado una sostenida tarea de docencia e investigación en el área de Políticas Sociales, destacándose *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea* (2006) y el trabajo con Fernando Falappa *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, publicado en 2009. Finalmente, debe mencionarse respecto de la cuestión de la seguridad, el libro compilado por Carlos “Chacho” Álvarez y Nilda Garré, *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina* (2005), que aborda una temática con la que las Ciencias Sociales en general tienen, al menos en nuestro país, una deuda de larga data, que este y otros trabajos (Saín, 2008; Tudela y López, 2006) han venido a saldar parcialmente desde mediados de la década pasada.

En el período en cuestión se han desarrollado y consolidado en distintas instituciones del Sistema de Educación Superior en nuestro país algunas áreas y equipos con especial foco en las Políticas Públicas. El Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina, coordinada por Daniel García Delgado, desarrolla una línea de investigación y formación sostenida, orientada a problematizar políticas públicas y estrategias, desarrollo e inclusión y el papel de la Sociedad Civil. Evidencia del progreso

del área son, además de las líneas de investigación, la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, y la aparición de la revista *Estado y Políticas Públicas*, en 2013. Otro tanto ocurre con el IFAAP, de la Universidad Nacional de Córdoba, en el que revistan Claudio Tecco, Silvana López, Jorge Ahumada, Carlos de la Serna, Cecilia Carrizo, entre otros, que ha ampliado su oferta de posgrado, lanzando en 2010 el primer Doctorado en Administración y Política Pública del país.

En la ciudad de Buenos Aires, la formación de posgrado en el subcampo incluye dos ofertas excelentes a nivel de Maestría, que recientemente han cumplido sendos aniversarios. Nos referimos a la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella, la primera maestría del país en el área, que cumplió el año pasado su 30 aniversario, y es dirigida por Guadalupe Lorna; y a la Maestría en Administración y Políticas Públicas, dirigida por Marcelo Leiras, creada en 1998, que en 2013 cumplió sus primeros 15 años de vida. Entre los centros de investigación, debe destacarse el Centro de Estudios de Estado y Sociedad, que bajo la dirección de Oscar Oszlak se ha revitalizado desde mediados de la década pasada, y a otro de los *think tanks* que ha sido recientemente reconocido entre los más influyentes de América Latina: el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), que a partir de Programas tales como Educación, o Protección Social y Salud, han conducido investigaciones nacionales y provinciales, contribuyendo al debate de las políticas sectoriales en nuestro país.

b. Capacidades estatales y políticas públicas. Es el propio Oszlak el que, en un trabajo publicado en 2007, nos permite comprender como la reflexión teórica a la que se ha dedicado desde la década de 1970 respecto del Estado, Políticas Públicas y Burocracia, se pone en acto en una investigación empírica. En línea con el foco de los trabajos ya mencionados de Abal Medina y Nejamkis, y de Claudio Tecco, aquel reconoce que el incremento de las *capacidades institucionales del Estado* es una cuestión que tiene especial preeminencia en la gestión pública en América Latina (Oszlak, 2005). En ese trabajo se propone describir y explicar las consecuencias que han tenido en la capacidad de gestión estatal, (y por ende, en la capacidad de producción de valor público en nuestro país), las reformas llevadas a cabo en las décadas de 1980 y 1990. Más específicamente, se

enfoca en tres sectores específicos (Agropecuario, Agroalimentario y de Telecomunicaciones), y en los impactos observables en ellos para el período 1989-2005.

El artículo en cuestión presenta resultados de un programa de investigación comparado financiado por el BID (“Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización”), y se basa en el caso argentino de dicho programa. De allí que la centralidad de las Capacidades de Gestión Estatal (CGE en adelante) deba ser considerada de una forma específica: sus contribuciones para entender (y/o hacer realidad, y/o fortalecer) la gobernabilidad. Desde esta perspectiva, “Entendemos por capacidad estatal a la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto [...]”; capacidades que se manifiestan “[...] en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda” (Oszlak, 2005: 1-2).

Dicho esto, el autor reconoce tempranamente que las CEG son concebidas en este estudio como variable dependiente. La pregunta que se impone es ¿De qué dependen las CGE? El trabajo no esquivo el desafío. El autor afirma al respecto:

Que exista CGE para generar valor público puede depender de uno o más de los siguientes factores: a) que los actores involucrados (*stakeholders*) fijen y/o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; b) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; c) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; d) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción; e) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada; y/o f) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión” (ídem: 5).

El trabajo pone el foco en un aspecto poco usual de la bibliografía existente sobre la reforma. Combina la perspectiva comparada de una investigación más extensa en la que se inscribe, con el estudio de caso, para una muestra muy pequeña de unidades de análisis (precisiones metodológicas estas en las que el trabajo no se detiene). Aquellos son, sin duda, sectores importantes del quehacer estatal, que son primero caracterizados, para luego describirse las transformaciones que sufrieron en el período en cuestión, y culminar con la determinación de los Déficit de Capacidades Institucionales resultantes del proceso. Su valor no solo puede hallarse en el diagnóstico sectorial (nivel micro), sino también en un nivel más agregado, producto de contrastar las orientaciones ideológicas subyacentes a los procesos de reforma, los programas políticos implementados, y alguna medida de sus efectos concretos.

Ciertamente, la cuestión de las capacidades estatales y las reformas de II Generación se hallan íntimamente relacionadas; el fracaso de estas últimas no ha hecho más que acrecentar el interés por las primeras. En esta línea de indagación pueden mencionarse también los trabajos de Fabián Repetto (2003) y Claudia Bernazza y Gustavo Longo (2014). En el trabajo de Repetto, se combinan el interés por las capacidades estatales, y su efecto específico sobre las políticas sociales pos-reformas.

“En suma, construir una institucionalidad social capaz de hacer frente a los actuales problemas y desafíos de la política social de América Latina no será tarea fácil y de resolución inmediata. Por el contrario, y dando por supuesto que en cada país (y aún dentro del mismo) abundarán las diferencias, lo que cabe esperar es un proceso de largo plazo marcado por los conflictos, los pasos en falso, la fluctuante conformación de coaliciones. Se dieron argumentos para entender que no alcanza con reformas administrativas, pero también para comprender que no todo puede ser capacidad política. Del modo en que se combinen las mutaciones en el plano burocrático y político, en tanto expresión de transformaciones más amplias condicionadas internacionalmente a nivel del Estado, el régimen político, el mercado y la sociedad, dependerán las respuestas que las capacidades estatales puedan aportar a la mejoría de la calidad de vida de la población latinoamericana” (Repetto, 2003).

El texto de Bernazza y Longo se concentra en presentar un Estado del Arte de las discusiones en nuestro país sobre las *capacidades estatales*. Explorando los trabajos de Fabián Repetto, Julián Bertranou, Mario Lattuada, Carlos Acuña y Carlos Vilas entre otros, concluyen que el debate no es uno acabado. La capacidad de gobierno, y los liderazgos para la transformación, importan; adicionalmente, “La profesionalización de la burocracia, los arreglos institucionales expresados en reglas claras, la transparencia de la administración, entre otros factores que se consideraban centrales a la hora de la eficacia y la eficiencia estatal, parecen no tener la gravitación que oportunamente se señalara” (Bernazza y Longo, 2014: 127).

Por último, el interés por las capacidades estatales, pero enfocado en las discusiones sobre el desarrollo, se aprecia en el trabajo de Víctor Ramiro Fernández. El autor sostiene que para diseñar una estrategia que se funde en un crecimiento sostenido y acorde al desarrollo de la población, es estratégico asumir una perspectiva regional y al mismo tiempo multiescalar y nacionalmente articulada. Solo de esta forma se pueden revertir los impactos del neoliberalismo. La estrategia se basa en tres vectores: a) un patrón de acumulación que subordine la reproducción financiera a la productiva y configure entramados productivos descentralizados y endógeno; b) un patrón de reproducción social más integral, inclusivo y equitativo; y c) una dinámica territorial que transforme las asimetrías incorporando las regiones periféricas. Para avanzar en esa línea se requiere una doble proceso: de “abajo hacia arriba” es decir, cualificar las producciones regionales (PYMES) con una estrategia “de arriba hacia abajo”, es decir, intervenciones estatales articuladas con un epicentro nacional. Esto requiere (aunque no solamente) el desarrollo de capacidades estatales (Fernández, 2009).

c. Políticas Públicas en el nivel sub-nacional. En torno de este nudo temático se ha registrado un rápido crecimiento en términos de investigaciones y publicaciones, fundamentalmente desde fines de la década de 1990 y principios del siglo, y pareciera sostenerse razonablemente aún. Roberto Esteso y Horacio Cao, se adentran en la cuestión, señalando los nexos entre los procesos de Reforma a nivel nacional, provincial, y el proceso de políticas. En un primer momento, contextualizan las reformas provinciales en el marco de la reestructuración del Estado y la reconversión económica. Luego presentan los enfoques e instrumentos de reforma

en función de los actores que los impulsan; esencialmente, los Organismos Financieros Internacionales, el Estado Nacional y los propios Gobiernos Provinciales. Finalmente, el trabajo evalúa los resultados e impactos de los procesos de reforma de acuerdo con los objetivos planteados por la Nación y los Organismos Financieros Internacionales, quienes fueron los principales promotores de todo el proceso. Por último, presentan algunas conclusiones generales, y propone una posible agenda de Reforma a nivel provincial. En las consideraciones finales, a modo de descripción de los resultados de los procesos analizados, señalan que

Luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado Nacional quedó a cargo de las funciones estatales esenciales (Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Federal) y del desarrollo de políticas globales que tienen que ver con la estabilidad macroeconómica (negociación de la deuda externa, la relación con los organismos multilaterales de crédito, la parte principal de la política tributaria, etc.). Las provincias, por su parte, quedan a cargo de la gestión de los complejos sistemas que dan cuenta de casi todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos en su vida cotidiana, y en alguna medida de las funciones de promoción de la producción, sobre todo en lo que tiene que ver con la generación de condiciones ambientales-seguridad jurídica, capacitación y calidad de la fuerza de trabajo, ambiente cultural, etc. El proceso de transferencia, además de las implicancias financieras conocidas, significó para algunos aparatos administrativos, sobre todo para los de las provincias de menor desarrollo relativo, un gran esfuerzo organizacional, que no siempre pudo ser sobrelevado exitosamente; así se generó una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos, por incapacidad de los aparatos estatales de gestionar la ampliación de demandas, recursos y servicios. Ejemplo de ello lo constituyen los aparatos centrales de los sistemas educativos provinciales, diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc., pasando súbitamente a tener que gestionar volúmenes mucho mayores, con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión (Esteso y Cao, 2005: 76-77).

Con la pretensión de discutir la noción de descentralización, y sus efectos en las políticas públicas, Carlos Vilas publica en 2003 *Descentra-*

lización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990. Analizando tres perspectivas de la descentralización (las que ponen el acento, alternativamente, en la dimensión fiscal, técnica, y democratizadora de la descentralización como *herramienta*) y sus vínculos con los programas de reformas de los 90's, se sirve del caso de la Educación, para concluir que

Puede afirmarse, como proposición general, que la descentralización generó hasta el momento pocos de los resultados que se esperaba de ella, salvo los de índole fiscal. Aún así, el impacto positivo se registró ante todo en las cuentas fiscales del estado federal, que se desembarazó de un conjunto de erogaciones presupuestarias que le generaban déficit. Para las provincias, la transferencia de competencias y responsabilidades sin un equivalente traslado de recursos implicó una carga fiscal adicional que gravitó fuertemente en sus propios déficit. La ineficiencia de sus estructuras administrativas, el menor desarrollo de su capital humano y social, la persistencia de estilos particularistas y clientelistas de gestión pública, entre otros, hicieron que el proceso de transferencia, de por sí complejo, resultara adicionalmente complicado (Vilas, 2003: 13).

Esta perspectiva del *fracaso* de la descentralización es compartida por Horacio Cao, quien realiza un análisis crítico de los supuestos que sostuvo el proceso descentralizador argentino. Para ello comienza con una sucinta descripción de las ventajas que, según sus apologistas, generarían las acciones de descentralización. Posteriormente, se somete a crítica estos conceptos, intentando detallar cuáles fueron los aspectos alrededor de los cuales los procesos de implementación de la descentralización no se desplegaron de acuerdo a las expectativas previas. Por último, se describen las principales conclusiones alcanzadas y, a manera de epílogo, realiza un sumario relato de lo que, se considera, fueron los determinantes más estructurales de la falla de estos procesos descentralizadores (Cao, 2001).

d. Políticas Públicas e Instituciones: el debate. En noviembre del año 2007, invitado por la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, que aún dirigía Carlos H. Acuña, Adam Przeworski dictó un seminario breve (dos encuentros) titulado

“¿Cuánto importan las instituciones para el Desarrollo Económico?”. En ese seminario, se discutieron dos versiones de un trabajo de su autoría: “Institutions Matter?”, un borrador preparado para una conferencia de 2003 en el CEBRAP (San Pablo), y “La última instancia. ¿Son las instituciones la causa primaria del Desarrollo Económico?”, que es traducción de la versión corregida y definitiva de aquel paper. En ellos, el autor se proponía discutir no solo los fundamentos teórico-metodológicos de la Nueva Economía Institucional, tomando como principales aunque no únicos referentes a Douglass C. North (y el planteo incluido en “Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico”), y los tempranos trabajos de Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, que están en la base del reciente “Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”, que publicaron el primero y el último en 2012).

En América Latina este debate permanece más vivo que nunca. Entre los principales representantes de ambas posiciones, se encuentran muchos y renombrados colegas argentinos. Ese debate es el que de un lado protagonizan Pablo Spiller (Uruguay), Mariano Tomassi, Carlos Scartascini y Ernesto Stein (estos últimos, oriundos de nuestro país), reunidos en la actualidad por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el proyecto de investigación “Instituciones políticas, elaboración y resultados de las políticas públicas”. Compartirían, trazo grueso, perspectivas más próximas a las de North, Acemoglu y Robinson (y más generalmente, el de la Nueva Economía Institucional). En el otro, encontramos a Carlos Acuña y sus colaboradores en la serie “Estado y Política” de Siglo XXI editores, que publicó tres libros coeditados con la Fundación OSDE (“Cuánto importan las instituciones” (2013); “El Estado en acción” y “Dilemas del Estado Argentino” (2014). Carlos Acuña decididamente emparentado con la perspectiva de Przeworski.

Los primeros, consideran que las instituciones constituyen la última instancia en la explicación de los resultados políticos, sociales y económicos (no solo en nuestro país, claro está). Y que son institucionales las explicaciones que debemos darnos para entender el estado de las cosas, así como lo son también las reformas que debemos darnos, eventualmente, para cambiarlo. En “El juego político en América Latina. Cómo se deciden las políticas públicas” (Scartascini, Spiller, Stein, Tomassi, 2010), se

reúnen las contribuciones de distintos investigadores que, utilizando un marco teórico común, han abordado el análisis del proceso de formulación de políticas (PFP, sigla utilizada por los autores).

Ese marco teórico común, está contenido en el capítulo 1, escrito por los cuatro editores del volumen. Allí se sostiene que el libro pretende ser un resumen de la economía política detrás del PFP,

Abordando los vínculos entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y las consecuencias de las políticas en una variedad de países, el libro construye puentes entre el interés de los economistas acerca de los efectos de las políticas públicas en los resultados económicos y sociales, y el interés de los politólogos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas y los resultados políticos [...] En este libro, el énfasis puesto sobre el rol de las instituciones políticas como variables explicativas de interés representa, en cierta forma, una desviación respecto del enfoque adoptado por la mayor parte de la literatura anterior sobre la economía política en América Latina, la cual se centra más en el impacto de las presiones de actores externos y de grupos de interés” (*op. cit.*: 16-18).

Mientras tanto, Acuña escribe también un capítulo que obra como marco teórico común de los tres libros, junto a Mariana Chudnovsky. En él, afirman que:

Sea como fuere, la tendencia presente es analizar las instituciones otorgándoles una preeminencia sobre las otras variables sociales, o bien de manera divorciada de su contexto socioeconómico e ideológico-cultural, o bien obteniendo su propia historia y el papel histórico, los intereses y la ideología de los actores [...] Sin embargo, ¿nos convencen estas nuevas y diversas cruzadas institucionalistas encaminadas a disciplinar las otras variables del análisis social? Si efectivamente las instituciones forjan comportamientos mediante la estructura de incentivos que les presentan a los sujetos o como estructuras que dotan de sentido a su accionar, ¿por qué deben importar los actores o cómo piensan? [...] Así, hoy las instituciones gozan de buena prensa y su defensa va acompañada de sofisticadas teorías y métodos de análisis (Acuña y Chudnovsky, en Acuña, 2013: 23-24).

La tensión entre ambas perspectivas es, inicialmente, para destacar. No constituyen, cierto es, miradas irreconciliables sobre el fenómeno. Alimentan, claro está, no solo una discusión a escala continental: en torno a ellas, se juega nuestra comprensión sobre la calidad de nuestras políticas públicas, que no es otra cosa que la calidad de las intervenciones de nuestras Administraciones Públicas. Los nexos existentes entre estas intervenciones y problemas tales como la Gobernabilidad de nuestros sistemas políticos, y la calidad misma de nuestros regímenes políticos es indudable.

Consideraciones finales

a. La Teoría de la Administración Pública. Recapitulando, conviene señalar nuevamente que el área de Teoría de la Administración Pública ha recibido menor atención relativa en ponencias, artículos, proyectos de investigación y libros en los últimos doce años. Es esta una cuestión que demanda ser abordada con mayor detenimiento. Ciertamente, la producción de conocimiento suele adquirir alguna de estas formas: fortalece o debilita una vieja respuesta a una vieja pregunta; y/o funda la pertinencia de una nueva respuesta a una vieja pregunta; y/o finalmente, funda la relevancia de una nueva pregunta. Desde esta perspectiva, toda actividad orientada a la producción de conocimiento constituye una contribución a nuestro conocimiento sobre ciertos fenómenos; y esas contribuciones tienen una dimensión teórica que aquí no es ignorada. Pero aquella menor atención relativa, no debe ser entendida en ese sentido.

En concreto, llegamos a ese juicio por referencia a dos aspectos distintos, aunque relacionados: el primero, más general, refiere a la poca atención que han capturado los planteos o demandas que reclaman la autonomización de la Administración Pública como disciplina; el segundo, alude al nivel de generalidad de la producción teórica en la Argentina contemporánea. Conviene referirse a estos aspectos de forma separada.

En primer lugar, que no haya sido una preocupación significativa la autonomía de la Administración Pública como disciplina, constituye en parte una herencia de los desarrollos que los Estudios Sociales han seguido desde la inmediata segunda posguerra hasta nuestros días. En parte también, porque en nuestro país los estudios sobre Administración Pública se

desarrollan inicialmente en ámbitos dominados por abogados, contadores y economistas. La Ciencia Política, cuya institucionalización en nuestro país es más reciente, ha extendido su influencia y ha reclamado con éxito un lugar de privilegio en la formación de practicantes de la Administración Pública, en el desarrollo de la investigación, la asistencia técnica, y en la publicación y difusión de resultados y hallazgos. Que esta sea una tarea compartida junto con otras disciplinas no asombra ni parece preocupar a muchos. En todo caso, las referencias teóricas propias de cada disciplina nos permiten apreciar en reuniones científicas y publicaciones, las diferencias de un abordaje politológico, juricista, economicista sobre el fenómeno de la Administración Pública, y el potencial de ciertas miradas híbridas, más complejas.

En segundo lugar, otra manera de abordar el aspecto que nos interesa, es preguntar (preguntarnos) ¿Cuáles son los equivalentes actuales de trabajos como *Apuntes para una Teoría del Estado*,¹² o de *Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*?, publicados en *Teoría de la Burocracia Estatal* (Oszlak, 1984). ¿Y de *Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*? (Oszlak y O'Donnell, 2007). Estos trabajos han tenido una profundidad teórica, y un impacto en el campo que sin dudas es difícil emular.

Ciertamente, Guillermo O'Donnell profundiza, cura y redondea sus ideas sobre el Estado en "Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa" (2010). Pero también produce en el período considerado un texto con un impacto similar a *Apuntes*... Nos referimos en concreto a *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. La agenda democrática de la década de 1970 y 1980 se concentró en los problemas de la transición y la consolidación democrática; en la de 1990, el foco estuvo puesto en la calidad de la democracia. En ese contexto, y con las aguas aún agitadas por la aparición de Democracia Delegativa (O'Donnell, 1994), *Accountability Horizontal*... reactualiza el debate democrático en la región, problematizando el papel de las *agencias de balance*, su importancia para el funcionamiento del régimen democrático, y la ausencia o debilidad que la rendición de cuentas basada en ellas tiene en la mayoría de las democracias latinoamericanas (O'Donnell, 2001). Ciertamente cons-

¹² Publicado inicialmente en la *Revista Mexicana de Sociología* en 1978.

tituyó una contribución *oblicua*, de esas que obliga a pensar el diseño *institucional* del Estado, pero también a la dinámica entre instituciones y agentes, de la manera en que sólo O'Donnell puede hacerlo. Oscar Oszlak hace otro tanto con *Estado y Sociedad: nuevas reglas de juego*, cuyas primeras versiones datan de 1997, pero aparece en su formato definitivo (con signos de interrogación) en el año 2000. A estas excepciones debe sumarse la ya citada obra colectiva que compila Carlos Acuña, y editada por Siglo XXI editores y Fundación OSDE.

b. La Política de la Administración Pública y los Estudios Comparados. La Administración Pública *en tanto actor* ha tenido una suerte semejante a la de los estudios teóricos de alto nivel de generalidad en el período analizado. Ciertamente, el trabajo de Oszlak (2006), o los ya citados de Scartascini *et al.* (2010) problematizan a la burocracia como actor en el proceso de políticas. Pero en relación a las formas de abordar estas preocupaciones señaladas en la primera parte, la cuantía de los trabajos que ponen el acento en la relación política y administración, y la política y la técnica no es significativa. No obstante lo cual, existen excepciones (Thwaites Rey, 2001; Martínez Nogueira, 2002). En parte, porque ha sido una preocupación que pareció agotarse en torno a los procesos de Reforma (Oszlak, 1980; Camou, 1997). Ya Bernardo Kliksberg en *Teoría de la Burocracia estatal*, se refería a la “Falsa dicotomía Política-Administración” (Kliksberg, en Oszlak, 1984: 468 y ss.).

Finalmente, los estudios comparados en Ciencia Política en general constituyen un producto del último tercio del siglo pasado, pero que ha adquirido un desarrollo creciente desde entonces. La tardía llegada al campo de la Administración Pública es una tendencia que excede la situación de nuestro país (Peters, 1999; Heady, 2000). Junto con los estudios sub-nacionales, constituyen dos de las áreas más vibrantes de los últimos 10 años. Los trabajos de Alejandro Estévez sobre el impacto de las reformas de la década de 1990 en los países de América Latina (Estévez, 2005), las notas para el estudio comparado de las políticas de modernización estatal (Acuña, 2008), o el trabajo coordinado por Gustavo Blutman y María Cristina Arriaga, sobre cultura, comunicación y clima organizacional en siete organizaciones públicas y privadas (Blutman y Arriaga, 2010), constituyen distintas referencias que ejemplifican el foco, y la temporalidad.

dad de algunos de los estudios comparados más citados en el campo. Es de esperarse que la acumulación de estudios de casos (comparaciones entre países, o de unidades político-administrativas dentro de países) permitirá en el mediano plazo mejorar nuestro entendimiento de las convergencias y divergencias del fenómeno administrativo público en América Latina, nuestro herramental teórico-conceptual para explicar por qué nuestras administraciones públicas son como son, y por qué funcionan como funcionan. Un paso más adelante se encuentra, como objetivo, la producción de un conjunto de recomendaciones para una modernización *latinoamericana* de la Administración Pública en América Latina.

Bibliografía citada

- A.A.V.V. (1998), “Una nueva Gestión Pública para América Latina”, CLAD. Recuperado de www.clad.org.ve.
- ABAL MEDINA, Juan M. y CAO, Horacio (2012), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- ABAL MEDINA, Juan M. y NEJAMKIS, Facundo (2002), “Capacidades estatales y Régimen de Empleo Público: el caso argentino ¿Un antes y un después del SINAPA?”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Washington. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/AbalMedinaJuanManuel.pdf>
- ACUÑA, Carlos H. (2000), “Entrevista”, *PostData*, N° 6.
- (2008): “La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)”, en “Reforma y Democracia” (CLAD). Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533671005>.
- ACUÑA, Carlos H. (comp.) (2013), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, Siglo XXI editores y Fundación OSDE, Buenos Aires.
- (comp.) (2014a), *Dilemas del Estado argentino. Política Exterior, Económica y de Infraestructura en el siglo XXI*, Siglo XXI editores y Fundación OSDE, Buenos Aires.
- (comp.) (2014b), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Siglo XXI editores y Fundación OSDE, Buenos Aires.

- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2001): “Marcos de análisis de las Políticas Sociales”, CEDI, Buenos Aires, mimeo.
- ACUÑA, Carlos y VACHIERI, Ariana (2007), *La incidencia política de la Sociedad Civil*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- ACUÑA, Carlos y BULIT GOÑI, Luis (2010), *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- ACUÑA, Carlos, MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. y REPETTO, F. (2010), “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina”, Programa de Modernización del Estado (J.G.M.). Recuperado de http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2000), “Estudio introductorio”, en HEADY, FERREL, *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (2008), “Luces y sombras de la calidad de la Democracia en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, N° 6, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52028250015>.
- ALONSO, Guillermo (2007), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1979), “Los objetos de conocimiento de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, N° 54, INAP, México. Recuperado de www.juridicas.unam.mx/publica/rev.
- (1992), *El estudio de las Políticas Públicas*, M.A. Porrúa, México.
- (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, M.A. Porrúa, México.
- (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ANDRIEU, Pedro (2001), “Argentina: Sociedad, Economía y Estado a comienzos de 2001”, Ponencia presentada en el I Congreso Argentino de Administración Pública (Rosario, Agosto-Septiembre de 2001). Disponible en <http://aaeap.org.ar/?ponencias=ponencias-primer-congreso-argentino-de-administracion-publica>.
- (2007), “La continuidad de la Modernización del Estado en Argentina: descentralización, regulación, gerenciamiento, servicio civil”, ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP, Buenos Aires.

- Recuperado de <http://aaeap.org.ar/?ponencias=ponencias-cueto-congreso-argentino-de-administracion-publica>.
- ASINELLI, Cristian *et al.* (2008), “El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador”, *Cuadernos de Administración*, N° 39, Universidad del Valle, Cali. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020360007>.
- BARZELAY, Michael y ARMAJANI, Babak (1998), *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BERNAZZA, Claudia y LONGO, Gustavo (2014), “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”, *Revista Estado y Políticas*, N° 3, FLACSO. Recuperado de http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf.
- BID (2006), “La política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006”, Harvard University y Editorial Planeta, Cambridge, MA.
- BLUTMAN, Gustavo (1998), *Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina entre 1989 y 1992*, Eudeba, Buenos Aires.
- BLUTMAN, Gustavo y ARRIAGA, Cristina (2010), “Cultura, comunicación y clima organizacional: estudio comparativo de 7 organizaciones” Documento de Trabajo, Año 2, N° 1, CIAP, UBA – IIATA, UNR. Recuperado de http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/publicaciones_documentos.htm.
- BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola (1983), *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, México.
- BONIFACIO, José A. (1995), “La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación”, *Reforma y Democracia*, N° 4, CLAD. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0025301.pdf>.
- BOZEMAN, Barry (1998), *Todas las Organizaciones son Públicas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BOZZO, M.C. y LÓPEZ, B.H. (1999), “Crónica de un fracaso anunciado. La segunda reforma del Estado en Argentina”, *Convergencia*, vol. 6, N° 19, UAEM. Recuperado de <http://rconvergencia.uaemex.mx/index.php/convergencia/article/view/1886>.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1998), “Reforma del Estado de los años 90's. Lógica y mecanismos de control”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150, IDES, Bue-

- nos Aires. Recuperado de <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24210.pdf>.
- (2005), “La restricción económica y la democrática”, A.A.V.V., *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica-CLAD.
- BONFIGLIO, N. y NAHÓN, Cecilia. (2007), “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación. Reflexiones y enseñanzas del caso argentino”, *Revista de Administración Pública*, N° 6, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- BUCHANAN, James B (1988), *Economía y Política. Escritos seleccionados*, Universitat de Valencia, Valencia.
- BULCOURF, Pablo y D’ALESSANDRO, Martín (2006), “La Ciencia Política en Argentina”, en PINTO, Julio (comp., 2006), *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires.
- BULCOURF, Pablo y CARDOZO, Nelson (2011), “El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días”, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Administración Pública, AAEP, Resistencia. Recuperado de http://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/BULCOURF_CARDOZO.pdf.
- CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (2010), *Open Government / Gobierno Abierto*, Algón, Granada.
- CAMOU, Antonio (1997), “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de Reforma Económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 152, F.E.S. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/2639_1.pdf.
- (2001), *Los desafíos de la Gobernabilidad*, Plaza y Valdés Editores, México.
- CAO, Horacio (2008), “La Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios”, Ponencia presentada en el “XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre). Disponible en <http://www.horaciocao.com.ar/textos/ponencias/>.
- CAVAROZZI, Marcelo (2008), “Capacidades estatales y reformas pendientes en América Latina”, XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- CLAD (1998), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Documento Doctrinario suscrito por el Consejo Directivo del CLAD. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.

- CRAVACUORE, Daniel (2005): "Innovación en los municipios argentinos. ¿Qué innovación? ¿Qué municipios?" Ponencia presentada en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago (Chile), 19 de octubre de 2005. Disponible en www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar.
- CROZIER, Michel (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", *Reforma y Democracia*, N° 7, CLAD. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0029601.pdf>.
- CUETO, Walter y GUARDAMAGNA, Melina (2012), "¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, N° 18, año 12, UNL. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Documentos-yAportes/article/view/1277>.
- CUNILL GRAU, Nuria (2005), "La democratización de la Administración Pública", A.A.V.V., *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica-CLAD.
- CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia (2007), "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina", CLAD-Banco Mundial, Caracas.
- DAHL, Robert (1947), "The Science of Public Administration: Three Problems", en *Public Administration Review*, vol. 7, N° 1, Wiley. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/972349>.
- DENHARDT, Robert (1982), "Public Administration: Sub-Field? Profession? Discipline?", *The American Review of Public Administration*, vol. 16, N° 1, American Society for Public Administration, SAGE.
- (1999), "Teoría de la Administración Pública: el estado de la disciplina", en LYNN, Naomi y WILDAVSKY, Aaron (comp.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (Fondo de Cultura Económica).
- DOMINGUEZ, Jorge I. y SHIFTER, Michael (2008), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio (2009), "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades", *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, N° 2, C.I.D.E. Recuperado en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Mauricio_I_Dussauge_Laguna.pdf.
- ESTESO, Roberto y CAO, Horacio (2005), "La reforma de las Administraciones

- Públicas Provinciales: Balance de la década de los '90 y nueva agenda", en *Administración Pública y Sociedad*, N° 15 (IIFAP, UNC).
- ESTÉVEZ, Alejandro (2005), "El impacto de las reformas en los 90': un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional", en X Congreso CLAD. Disponible en www.clard.org.ve.
- FALETTI, Tulia (2004), "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas", en CLEMENTE, A. y SMULOVITZ, C. (comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
- FARAZMAND, Ali (2009), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press.
- FELCMAN, Isidoro y BLUTMAN, Gustavo (2011), *Nuevos Modelos de Gestión Pública*, Temas Grupo Editorial SRL, Buenos Aires.
- FELCMAN, Isidoro, BLUTMAN, Gustavo y MÈNDEZ PARNES, M.S. (2002), *Cultura organizacional en la administración pública argentina*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, Víctor R (2009), "Qué desarrollo regional para qué desarrollo nacional. Desafíos para una Argentina Post-Neoliberal", en *Realidad Económica*, N° 242.
- FERRARO, Agustín (2006), "Una idea muy precaria. El nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina", en "Latin America Research Review", Vol. 41, N° 2. Disponible en <https://muse.jhu.edu/article/199557/pdf>.
- FLEURY, Sonia (2001), "Reforma del Estado", *Revista de Administración Pública*, vol. 35, N° 5, FGV. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403/4988>.
- FUENTES, Guillermo (*et al.*) (2009), "Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana", *Enfoques*, vol. 7, N° 11. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/960/96011647003.pdf>.
- GAMBINA, Julio y CAMPIONE, Daniel (2002), *Los años de Menem. Cirugía mayor*, Centro cultural de la Cooperación, Buenos Aires.
- GOLEMBIEWSKI, Robert (1974), "Public Administration as a Field: Four Developmental Phases", en *GPSA Journal: Georgia Political Science Association Journal*, N° 2 (Wiley).
- GÓMEZ CÁRDENAS, Carlos W. (2011), "Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Esta-*

- tal*, N° 17, UNL, Santa Fé. Recuperado <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3917566>.
- GORE, Al (1994), *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, EDAMEX SA, México.
- GUERRERO, Omar (2001), *Teoría administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, México.
- HARMON, M. y MAYER, R. (1999), *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HEADY, Ferrel (2000), “Administración Pública. Una perspectiva comparada”, Fondo de Cultura Económica, México.
- HEREDIA, Mariana (2011), “La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal”, en PUCCIARELLI, Alfredo (comp.), *Los años de Menem*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- HENRY, Nicholas (1975), “Paradigms of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 35, N° 4. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/974540>.
- (1999), “La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro”, en LYNN, Naomi y WILDAVSKY, Aaron, *Administración Pública. El Estado Actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HILL, Larry B. (1992), *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe Pub, Armonk, Nueva York.
- HOLLOWAY, John (1982), “Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública”, INAP, México. Recuperado de www.bibliojuridica.org.
- IACOVIELLO, M. y TOMASSI, M. (2002), “Diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, Buenos Aires. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/3791?locale-attribute=es>.
- ISUANI, Fernando (2007), “Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas”, ponencia presentada en el IV Congreso de Administración Pública de la AAEAP, Buenos Aires. Recuperado de <http://aaeap.org.ar/?ponencias=ponencias-cuerto-congreso-argentino-de-administracion-publica>.
- JACKSON, Andrew (1929), “Primer Discurso Anual ante el Congreso - 8 de Diciembre de 1829”, en PETERS, Gerhard and WOOLLEY, John T., *The American Presidency Project*. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29471>.

- KETTI, Donald (2000), "Public Administration at the Millennium: The State of the Field", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, N° 1, Oxford Journals. Recuperado de http://courses.washington.edu/ppm504/Kettl_PubAdminMillenium.pdf.
- LARDONE, Martín (2003), "Las reformas de los Estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico", ponencia presentada en la reunión de la Latin American Studies Association, Dallas. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/LardoneMartin.pdf>.
- LATTUADA, Mario y NOGUEIRA, María Elena (2011), "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)", *Estudios Rurales*, vol. 1, N° 1, CEAR, Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/revista/19602/V/1>.
- LEIRAS, Marcelo, ABAL MEDINA, Juan Manuel, y D'ALESSANDRO, M. (2005), "La Ciencia Política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias", *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, N° 1. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v25n1/art5.pdf>.
- LÓPEZ, Andrea (2002), "La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual", Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, INAP. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF.
- LÓPEZ, Andrea y ZELLER, Norberto (2006), "La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal", en *Revista Argentina de Sociología*, año 4, N° 6. Disponible en www.scielo.org.ar/pdf/ras/v4n6/v4n6a08.pdf.
- LOVEMAN, Brian (1976), "The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment", *Public Administration Review*, vol. 36, N° 6. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/975052>.
- LYNN, Naomi B. y WILDAVSKY, Aaron (1999), *Administración Pública. El Estado Actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MANN, Michael (2007), "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en ACUÑA, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros - Programa de Modernización del Estado.

- MARTIN, Daniel (1988), "The fading legacy of Woodrow Wilson", en *Public Administration Review*, Vol. 48, N° 2 (Wiley, ASPA). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/975764>.
- MARTIN, Guillermo (2003), "Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares. Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista", *Revista Reforma y Democracia*, N° 25, CLAD. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0045500>.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (2002), "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", *Revista Reforma y Democracia*, N° 24, CLAD. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0044900.pdf>.
- MAYNTZ, Renate (2001), "El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, N° 21, CLAD. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>.
- MCCURDY, Howard (1986), *Public Administration: a bibliographical guide to the literature*, Marcel Dekker, Inc., Nueva York.
- MEDELLIN TORRES, Pedro (2004), "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", *Serie Políticas Sociales*, N° 93, CEPAL. Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/2004/S047566.pdf>.
- MÉNDEZ, José L. (1999), "Estudio Introductorio", en PETERS, Guy B., *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MENY, Ives y THOENIG, Jean C. (1992), *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- MORLINO, Leonardo (2007), "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, N° 2, P.U.C.C. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32427201>.
- MUNCK, Gerardo (2004): "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", *Política y Gobierno*, vol. 11, N° 2, CIDE. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372011000200003&script=sci_arttext.
- NAGEL, Stuart (1999), "Evaluaciones opuestas de los Estudios sobre Políticas", en LYNN, Naomi B. y WILDAVSKY, Aaron (1999), *Administración Pública. El Estado Actual de la disciplina*, F.C.E.

- O'DONNELL, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 1, The Johns Hopkins University Press.
- (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *PostData*, N° 7. Recuperado de <http://www.revistapostdata.com.ar/>.
- O'DONNELL, Guillermo *et al.* (2003), *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario – PNUD.
- (2010), *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires.
- OLSEN, Johan P. (2005), "Quizás sea el momento de redescubrir la Burocracia", *Reforma y Democracia*, N° 31. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0049620.pdf>.
- ORLANDSKY, Dora (2001), "Política y Burocracia", Documento de trabajo N° 265, I.I.G.G. Recuperado de <http://www1.lanic.utexas.edu/project/laoap/iigg/dt26.pdf>.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994), *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Gernika, México.
- OSZLAK, Oscar (1980), "Políticas Públicas y Regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (2007), "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación", en ACUÑA, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros – Programa de Modernización del Estado, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1984), "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia estatal", *Teorías de la Burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós.
- (1997), "La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina", ponencia presentada en el II Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD, Venezuela. Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/la%20adm%20pub%20como%20area%20de%20inv%20la%20exp%20arg.pdf>.
- (1999), "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva Sociedad*, N° 160. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/de-menor-a-mejor-el-desafio-de-la-segunda-reforma-del-estado/>.

- (2005), “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”, en A.A.V.V., *Política y Gestión Pública*, CLAD, Fondo de Cultura Económica.
- (2006), “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”, en *Revista PostData*, Vol. XI (SAAP).
- (2009), “La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de Democratización”, Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, “La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina”. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20prof%20del%20serv%20civ%20en%20AL%20impact%20sobre%20el%20proc%20de%20democ.pdf>.
- (2012), “Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico. Recuperado de <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/OSZLAK.pdf>.
- (2014), “Hacer Ciencia Política en las Catacumbas: Argentina 1975-1979”. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/HACER%20CIENCIA%20POLITICA%20EN%20LAS%20CATACUMBAS.pdf>.
- PANDO, Diego (2001), “Problemas derivados de las políticas de modernización de la Administración Pública en Argentina: balances y perspectivas”, *Documento de Trabajo*, N° 34, Departamento de Administración de Empresas (UDESA). Recuperado de <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/386/1/%5BP%5D%5BW%5D%20dtn33.pdf>.
- PETERS, Guy B. (1999), *La Política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PINTO, Julio (comp., 2006), *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires.
- POLLITT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2002), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1998), “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal agente”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 2, Eudeba.
- (2005), “Política y Administración”, en A.A.V.V. *Política y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica-CLAD, Buenos Aires.

- RAADSCHELDERS, Jos (1999), "A Coherent Framework for the Study of Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, N° 2, Oxford Journals. Recuperado de <http://jpart.oxfordjournals.org/content/9/2/281.full.pdf+html>.
- REPETTO, Fabián (2003), "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá). Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>.
- REY, Maximiliano (2009), "Relaciones Intergubernamentales en Argentina: ¿Hacia mecanismos de *coordinación* de políticas?", ponencia en el 21° World Congress of Political Science - 12 a 16 de julio, Santiago de Chile. Recuperado de http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2125.pdf.
- SABATIER, Paul (2010), *Teorías del Proceso de Políticas*, Westview Press, Proyecto de Modernización del Estado - JGM, Buenos Aires.
- SAÍN, Marcelo (2008), "El Leviatán Azul. Policía y Política en Argentina", Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José J. (2001), *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*, IAP del estado de México y Plaza y Valdez S.A. de C.V., México.
- SARTORI, Giovanni (2004): "¿Hacia dónde va la Ciencia Política?", en *Política y Gobierno*, vol. XI, N° 2, CIDE. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/330/240>.
- SCARTASCINI, Carlos, SPILLER, Pablo, STEIN, Ernesto y TOMASSI, Mariano (2010), "El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las Políticas Públicas?", BID. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/332>.
- SHAFRITZ, Jay y HYDE, Albert (1999), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SIMON, Herbert A. (1947), "A Comment on The Science of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 7, N° 3, Wiley. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/972716>.
- STEIN, Ernesto y TOMASSI, Mariano (2006), "La política de las políticas públicas", *Política y Gobierno*, vol. 13, N° 2. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>.
- SUAYA, Agustina (2009), "Apuntes sobre la delegación legislativa". Copia mimeográfica provista por la autora.

- SUBIRATS, Joan (1989), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP España.
- TECCO, Claudio (2008), “Capacidades estatales de gestión: desafíos pendientes”, Conferencia preparada para las I Jornadas de Investigación en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER, Paraná). Recuperado de http://www.fts.uner.edu.ar/publicaciones/publicaciones/libro_JCP_I.pdf.
- THWAITES REY, Mabel (1999), “Ajuste estructural y Reforma del Estado en la Argentina de los 90’s”, *Realidad Económica*, N° 160-161. Recuperado de <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/art-period/03.pdf>.
- (2001), “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración”, *Revista Encrucijadas*, N° 6, UBA, Buenos Aires. Recuperado de http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/?page_id=14.
- TUDELA, P. y LÓPEZ, Beatriz (2006), BID-RE1/SO1: Informe “Políticas públicas de seguridad ciudadana-Argentina”, en “Estudio políticas públicas de seguridad ciudadana: Los casos de Argentina, Chile y Uruguay: Guía para la evaluación del sector de seguridad ciudadana” (BID). Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5299/Informe%20%22Pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%20de%20seguridad%20ciudadana%20-%20Argentina%22%20.pdf?sequence=1>.
- VILAS, Carlos (2003): “Descentralización de políticas públicas: Argentina en la Década de 1990”, Dirección de Estudios e Información, INAP. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicaspublicas.pdf.
- WALDO, Dwight (1955), *The Study of Public Administration*, Doubleday and Company Inc, Garden City, Nueva York.
- (1967), *Administración Pública. La Función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, Trillas, México.
- (1968), “Public Administration”, *The Journal of Politics*, vol. 30, N° 2, Southern Political Science Association, Cambridge University Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2128449>.
- WEBER, Max (2002), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WHITE, Leonard (1964), *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, Compañía General de Ediciones S.A., México.
- WILDAVSKY, Aaron (1999), “Introducción: ¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?”, en LYNN, Naomi B. y WILDAVSKY, Aaron, *Administra-*

ción Pública. El Estado Actual de la disciplina, Fondo de Cultura Económica, México.

WILSON, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, N° 2. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2139277>.

ZELLER, Norberto (1997), "Reseña del proceso de Reforma del Estado en Argentina: 1989-1996", N° 58 (2° versión), Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, INAP. Recuperado de <http://www.um.edu.ar/catedras/claroline/backends/download.php?url=L0JpYmxpb2dyYWbtYV9Db21wbGV0YS8yLl8wOEItX0lOQVAtUG9s7XRpY2FzX2RlX0VzdGFkby5wZGY%3D&cidReset=true&cidReq=FP001>.

Acerca de los autores

Sebastián Barros

(IESyPPat-UNPSJB/CONICET) PhD in Government (Essex), Lic. en Ciencia Política (FCSoc-UBA). Director del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia (IESyPPat). Ha publicado sobre identidades políticas, teorías del populismo y procesos políticos en la Patagonia. Su último libro publicado es *Las brechas del pueblo. Reflexiones sobre identidades populares y populismo* (UNGS, Los Polvorines, 2013) en colaboración con Gerardo Aboy Carlés y Julián Melo.

Ana Castellani

Doctora en Ciencias Sociales (FCSoc-UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM). Licenciada y Profesora en Sociología (FCSoc-UBA). Investigadora Independiente CONICET, Directora de la Maestría en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), Profesora Adjunta Regular de Sociología Económica, IDAES-UNSAM; Análisis de la Sociedad Argentina, FCSoc-UBA y Taller de Tesis I, Doctorado en Ciencia Política, UNR. Ha publicado sobre Estado, grandes empresas, políticas públicas para el desarrollo, elites económicas. Recientemente ha publicado *Radiografía de la elite económica argentina* (UNSAM-Edita, Buenos Aires, 2016).

Diego Gantus

Doctor en Ciencia Política (FCPOLIT-UNR). Coordinador de la Carrera de Ciencia Política (Facultad de Trabajo Social-UNER) y Director Ejecutivo de la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública (Red INPAE). Profesor Titular de Administración Pública (FTS-UNER) y de Teoría de la Administración Pública I (FCPOLIT-UNR). Ha publicado sobre Instituciones políticas, Gobernanza y Modernización del Estado.

Leandro Sowter

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Becario posdoctoral CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín y docente de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de dicha Universidad. Ha publicado trabajos de autoría propia y en conjunto con otros autores en congresos, revistas y en capítulos de libros, que versan sobre las relaciones entre Estado, trabajadores y empresarios en torno a la intervención económica estatal durante el período peronista.

AUTORIDADES NACIONALES

Presidencia de la Nación

Ing. Mauricio Macri

Presidente

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

Dr. Lino Barañao

Ministro

Dr. Miguel Ángel Blesa

Secretario de Planeamiento y Políticas

en Ciencia, Tecnología e Innovación

Productiva

Ing. Jorge Mariano Aguado

Subsecretario de Políticas en Ciencia,

Tecnología e Innovación Productiva

Ministerio de Educación y Deportes

Lic. Esteban J. Bullrich

Ministro

Abg. Albor A. Cantard

Secretario de Políticas Universitarias

Mg. Danya Tavela

Subsecretaria de Gestión y Coordinación

de Políticas Universitarias

Dra. Mónica Marquina

Directora Ejecutiva - Programa de Calidad

Universitaria



**Ministerio de Ciencia,
Tecnología e Innovación Productiva**
Presidencia de la Nación



Secretaría de Políticas Universitarias
Ministerio de Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

CONSEJO DE DECANOS DE FACULTADES DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

Comité Ejecutivo

Mg. Sandra Arito - Coordinadora

Facultad de Ciencias Sociales,

Universidad Nacional de Córdoba

Lic. Silvina Cuella - Decana

Facultad de Ciencias de la Comunicación,

Universidad Nacional de Córdoba

Mg. Mariela Parisi - Decana

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,

Universidad Nacional del Comahue

Lic. Carlos Pescader - Decano

Departamento de Ciencias Sociales,

Jurídicas y Económicas,

Universidad Nacional de La Rioja

Cr. Jorge Riboldi - Decano

Departamento de Ciencias Sociales,

Universidad Nacional de Luján

Prof. Omar Gejo - Decano

Departamento de Ciencias Sociales,

Universidad Nacional de Quilmes

Mg. Jorge Flores - Director

Departamento de Ciencias Sociales,

Universidad Nacional de Tres de Febrero

Dr. César Julio Lorenzano - Director

Departamento de Humanidades y

Ciencias Sociales, Universidad Nacional

de la Matanza

Dr. Fernando Luján Acosta - Decano

Departamento de Humanidades y

Ciencias Sociales, Universidad Nacional

de Moreno

A.S. Marta P. Jorge - Directora

Departamento de Planificación y Políticas

Públicas, Universidad Nacional de Lanús

Dr. Francisco Pestanha - Director

Departamento de Saludo Comunitaria,

Universidad Nacional de Lanús

Dr. Hugo Spinelli - Director

Escuela de Política y Gobierno,

Universidad Nacional de San Martín

Dra. María Matilde Ollier - Decana

Instituto de Altos Estudios Sociales,

Universidad Nacional de San Martín

Dr. Alexandre Roig - Decano

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones

Internacionales, Universidad Nacional

de Rosario

Lic. Franco Bartolacci - Decano

Facultad de Ciencias Humanas,

Universidad Nacional de Río Cuarto

Prof. Gisela Vélez - Decana

Facultad de Ciencias Humanas,

Universidad Nacional de San Luis

Esp. Viviana Reta - Decana

Facultad de Ciencias Económicas,

Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional

de San Luis

Lic. Héctor Daniel Flores - Decano

Facultad de Ciencias Humanas,

Universidad Nacional del Centro de la

Provincia de Buenos Aires.

Prof. Silvia Alicia Spinello - Decana

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad

Nacional del Centro de la Provincia

de Buenos Aires.

Dr. Rafael Curtoni - Decano

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Cuyo
Lic. Claudia García - Decana

Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires
Lic. Glenn Postolski - Decano

Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Lomas
de Zamora
Lic. Juan Gabriel Mariotto - Decano

Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de San Juan
Mg. Ricardo Marcelo Coca - Decano

Facultad de Ciencias de la Educación,
Universidad Nacional de Entre Ríos
Mg. Gabriela Bérgomas - Decana

Facultad de Trabajo Social,
Universidad Nacional de Entre Ríos
Lic. Laura Leonor Salazar - Decana

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales
y Políticas, Universidad Nacional
del Nordeste
Mg. Verónica Torres de Bread - Decana

Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad Nacional de Tucumán.
Dra. Mercedes del Valle Leal - Decana

Facultad de Humanidades,
Universidad Nacional de Catamarca
Esp. Leticia del Valle Vargas - Decana

Facultad de Humanidades,
Universidad Nacional de Mar del Plata
Dra. María del Carmen Coira - Decana

Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio
Social, Universidad Nacional de Mar
del Plata.
T.O. Paula Mantero - Decana

Facultad de Humanidades,
Universidad Nacional de Salta
Dr. Ángel. A Ruidrejo - Decano

Facultad de Humanidades y Ciencias
de la Educación, Universidad Nacional
de La Plata
Dr. Aníbal Viguera - Decano

Facultad de Periodismo y Ciencias
Sociales, Universidad Nacional de La Plata
Dra. Florencia Saintout - Decana

Facultad de Trabajo Social,
Universidad Nacional de La Plata
Mg. María Alejandra Wagner - Decana

Facultad de Humanidades y Ciencias
Sociales, Universidad Nacional de Jujuy
Dr. Ricardo Enrique Gregorio Slavutsky
- Decano

Facultad de Humanidades y Ciencias
sociales, Universidad Nacional de la
Patagonia San Juan Don Bosco
Dra. Graciela Iturrioz - Decana

Facultad de Humanidades y Ciencias
Sociales, Universidad Nacional
de Misiones
Mg. Gisela Elizabeth Spasiuk - Decana

Facultad de Humanidades y Ciencias
de la Salud, Universidad Nacional de
Santiago del Estero
Mg. María Mercedes Arce de Vera -
Decana

Instituto de Ciencias, Universidad
Nacional de General Sarmiento
Dr. Mariano De Leo - Director

Instituto del Conurbano, Universidad
Nacional de General Sarmiento
Lic. Gustavo Kohan - Director

Instituto de Desarrollo Humano,
Universidad Nacional de General
Sarmiento
Dra. Alejandra Figliola - Directora

Instituto Académico Pedagógico de
Ciencias Sociales, Universidad Nacional
de Villa María
Mg. Elizabeth Theiler - Decana

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado,
Universidad Nacional de Tierra de Fuego
Lic. Luis de Lasa - Director

Unidad Académica Río Gallegos,
Universidad Nacional de la Patagonia
Austral
Arq. Guillermo Melgarejo - Decano

Departamento de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Avellaneda
Ing. Jorge Calzoni - Rector

Facultad de Humanidades y Ciencias,
Universidad Nacional del Litoral
Prof. Claudio Lizárraga - Decano

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad Nacional del Litoral
Abog. Javier Francisco Aga - Decano

Centro Universitario Regional Zona
Atlántica, Universidad Nacional
del Comahue
Mg. Claudio Mennecozzi - Decano

Instituto de Ciencias Sociales y
Administración, Universidad Nacional
Arturo Jauretche
Lic. Luis Couyoupetrou - Director

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA SOCIEDAD ARGENTINA CONTEMPORÁNEA - PISAC

Dr. Juan Ignacio Piovani
Director

Lic. Luciana Sotelo
Coordinadora Técnica y Administrativa

Lic. Román Fornessi
Secretario Administrativo

Comité Científico

Dra. Sonia Álvarez Leguizamón
Dr. Juan Javier Balsa
Dr. Manuel Sebastián Barros
Dra. Fernanda Beigel
Dr. José Luis Bonifacio
Dra. Patricia Alejandra Collado
Dra. Amalia Cristina Eguía
Dra. Mabel Norma Grillo
Dr. Alejandro Grimson
Dra. Gabriela Alejandra Karasik
Dr. Gabriel Kessler
Mg. Nérida Beatriz Perona
Dr. Agustín Salvia
Mg. Lidia del Carmen Schiavoni

Coordinación MINCYT - Gestión del conocimiento

Lic. Cecilia Sleiman
Dr. Nicolás Freibrun
Lic. Carla Quattrone

Otros libros de la serie



**CIUDADANÍA,
MOVILIZACIÓN Y
CONFLICTO SOCIAL**



**DIVERSIDAD
SOCIOCULTURAL**



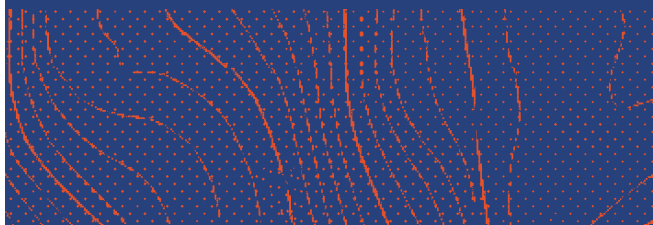
**ESTRUCTURA
SOCIAL**



**CONSUMOS
CULTURALES**



**CONDICIONES
DE VIDA**



Colección Estados de la Cuestión - PISAC

El conocimiento desarrollado en el campo de las ciencias sociales en Argentina se ha construido históricamente desde el punto de vista de los grandes centros urbanos. Esta concentración y la falta de difusión han generado desconocimiento de lo producido entre los propios colegas, dificultando la elaboración de nuevos saberes y el diseño e implementación de políticas públicas basadas en un conocimiento riguroso y sistematizado de nuestra sociedad.

El Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) es una iniciativa del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva junto al Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas de la Argentina creado con el fin de abordar esta problemática. El PISAC tiene como objetivos compilar, articular y actualizar conocimientos ya existentes, y generar nuevos saberes mediante el estudio de la heterogeneidad de la sociedad argentina contemporánea en sus múltiples manifestaciones sociales, culturales, políticas y económicas.

Los libros que componen la colección Estado de la Cuestión son el resultado de un complejo relevamiento de la producción argentina en ciencias sociales de los últimos quince años. Cada título sistematiza, articula y compila parte de esa información para optimizar su circulación y facilitar su estudio en todo el país.

Sin dudas, esta colección constituirá un aporte indispensable para la transferencia del conocimiento producido por las ciencias sociales hacia el campo académico y político, constituyéndose también como un insumo para el Ministerio en el cumplimiento de su misión de orientar sus acciones hacia el fortalecimiento de un modelo de país que genere mayor inclusión social y mejore la competitividad a nivel federal, bajo el paradigma del conocimiento como eje del desarrollo.

DR. LINO BARAÑAO

Ministro de Ciencia, Tecnología
e Innovación Productiva



ISBN 978-987-172-223-4



Ministerio de Ciencia,
Tecnología e Innovación Productiva
Presidencia de la Nación



Secretaría de Políticas Universitarias
Ministerio de Educación y Deportes
Presidencia de la Nación



Consejo de Decanos
de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas



CLACSO